Die Lehre

vom

Abschlusse völkerrechtlicher Verträge

durch das

deutsche Reich und die Einzelstaaten des Reiches.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doctorwürde

der

juristischen Fakultät

der Ludwig-Maximilians-Universität München

vorgelegt

von

Guido Prestele.

München, 1882.

Kgl. Hof- und Universitäts-Buchdruckerei von Dr. C. Wolf & Sohn.

Die Lehre

vom

Abschlusse völkerrechtlicher Verträge

durch das

deutsche Reich und die Einzelstaaten des Reiches.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doctorwürde

der

juristischen Fakultät

der Ludwig-Maximilians-Universität München

vorgelegt

von

Guido Prestelé.

München, 1882.

Kgl. Hof- und Universitäts-Buchdruckerei von Dr. C. Wolf & Sohn.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41554608_0167

Inhalt.

Seite

Einleitung.

§ 1. Die Vertragsgewalt des Reiches und der Einzelstaaten . . . 1
§ 2. Begriff des Vertragsabschlusses 4
§ 3. Ziel und Umfang der Darstellung 6

I. Kapitel.

Umfang der Vertragsgewalt des Reiches und der Einzelstaaten.

§ 4. Allgemeine Grundsätze 8
§ 5. Angelegenheiten der ausschliesslichen Vertragsgewalt des Reiches 11
§ 6. Angelegenheiten der Vertragsgewalt sowohl des Reiches als der Einzelstaaten 15
§ 7. Angelegenheiten der ausschliesslichen Vertragsgewalt der Einzelstaaten 24
§ 8. Die Sonderrechte einzelner Bundesglieder 24
§ 9. A. Bayern 25
§ 10. B. Württemberg 27
§ 11. C. Baden 28
§ 12. D. Bremen und Hamburg 28
§ 13. Schranken der Vertragsgewalt der Einzelstaaten 28
§ 14. Verträge zwischen dem Reiche und den Einzelstaaten . . . 29

II. Kapitel.

§ 15. Die vertragschliessenden Organe des Reiches und der Einzelstaaten 30

III. Kapitel.

Die Rechtsstellung des Bundesrathes und des Reichstages im Reiche, der Volksvertretung in den Einzelstaaten hinsichtlich des Abschlusses völkerrechtlicher Verträge.

§ 16. Allgemeine Grundsätze 34
1) Die Rechtstellung des Bundesrathes und des Reichstages:
§ 17. Des Bundesrathes 48
§ 18. Des Reichstages 57

Seite

§ 19. Verträge, welche der Zustimmung des Bundesrathes und der Genehmigung des Reichstages bedürfen 64
§ 20. Friedensverträge 77
2) Die Rechtsstellung der Volksvertretung in den Einzelstaaten
§ 21. a) Preussen 80
§ 22. b) Württemberg 85
§ 23. c) Reuss jüngere Linie 85
§ 24. d) Anhalt und Schwarzburg-Sondershausen 86
§ 25. e) Schwarzburg-Rudolstadt 86
§ 26. f) Waldeck, Sachsen-Koburg-Gotha und Oldenburg . . . 86
§ 27. g) Lübeck, Hamburg und Bremen 88
§ 28. 3) Die Zustimmung und Genehmigung in formeller Hinsicht . 89

IV. Kapitel.

§ 29. Ratifikation und Kontrasignatur der Verträge des Reiches und der Einzelstaaten 93

Einleitung.

§ 1.

Die Vertragsgewalt des Reiches und der Einzelstaaten.

Eine Darstellung der Lehre vom Abschlusse völkerrechtlicher Verträge durch das deutsche Reich und die Einzelstaaten des Reichs muss nothwendig damit beginnen, darzuthun, dass sowohl dem deutschen Reiche als den Einzelstaaten desselben die Befugniss zusteht, völkerrechtliche Verträge abzuschliessen. Diese Behauptung gründet sich auf folgende Erwägungen: Das deutsche Reich ist nach dem Eingange der Reichsverfassung ein Bund. Hieraus folgt, dass nach dem Willen der Regierungen und des durch seine Vertreter sich aussprechenden Volkes kein Einheitsstaat gegründet werden wollte, in welchem die bisher im norddeutschen Bunde begriffenen sowie die im Jahre 1870 beigetretenen süddeutschen Staaten rechtlich aufgegangen wären. Welcher besonderen Art aber der Bund ist, wird durch die Verfassung nicht ausgesprochen. Einzelne Schriftsteller erklären das Reich als Bundesstaat, andere als Staatenbund. Es braucht indessen hier nicht näher untersucht zu werden, welche Ansicht die richtige ist,[1]) vielmehr genügt es festzu-

[1]) Der Verfasser tritt der ersteren bei.

stellen, dass die Vertreter der einen wie der anderen den einheitsstaatlichen Charakter des Reiches läugnen. Hiedurch ist zwar noch nicht erwiesen, dass sowohl dem deutschen Reiche als den Einzelstaaten die Befugniss zukommt, völkerrechtliche Verträge abzuschliessen, aber es folgt hieraus wenigstens, dass dies rechtlich möglich und zulässig ist, denn das Wesen weder eines Staatenbundes noch eines Bundesstaates schliesst die Vertragsgewalt der Einzelstaaten neben jener der Centralgewalt aus.[1]) Auch findet die theoretische Ansicht praktische Bestätigung.[2]) Hingegen be-

---

[1]) Heffter, das europäische Völkerrecht der Gegenwart, 7. Aufl. bearbeitet von Geffken S. 49; Bluntschli, das moderne Völkerrecht S. 92.

[2]) Im alten deutschen Bunde stand sowohl der Gesammtheit als auch den Bundesgliedern die Befugniss zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge zu. Nach Art. 11 der Bundesakte vom 8. Juni 1815 behielten die Bundesglieder das Recht, Bündnisse aller Art zu schliessen. Sie verpflichteten sich nur, keine Verbindungen einzugehen, welche gegen die Sicherheit des Bundes oder einzelner Bundesstaaten gerichtet wären, bei einmal erklärtem Bundeskriege auf keine einseitigen Unterhandlungen mit dem Feinde sich einzulassen und für sich allein weder Waffenstillstand noch Frieden zu schliessen. (Art. 11.) Auf dem gleichen Standpunkte steht die Wiener Schlussakte. Sie zählt in Art. 50 die Befugnisse der Bundesversammlung in Bezug auf die auswärtigen Verhältnisse auf und schreibt derselben das Recht zu, in eintretenden Fällen Unterhandlungen für die Gesammtheit des Bundes zu führen und Verträge für denselben abzuschliessen, lässt aber den Bundesgliedern die Vertragsgewalt. Sie setzt in Art. 48 nur fest, dass die Bestimmungen in Art. 11 der Bundesakte für sämmtliche Bundesstaaten, sie mögen ausserhalb des Bundes Besitzungen haben oder nicht, gleich verbindlich seien. Die Verfassung der bundesstaatlich organisierten schweizerischen Eidgenossenschaft überträgt zwar prinzipiell dem Bunde das Recht, Verträge und Bündnisse mit dem Auslande einzugehen — Art. 8 —, gesteht aber den Kantonen die Befugniss zu, mit ausländischen Staaten über Gegenstände der Staatswirthschaft, des nachbarlichen Verkehrs und der Polizei Verträge abzuschliessen, sofern dieselben nichts dem Bunde oder dem Rechte anderer Kantone Zuwiderlaufendes enthalten — Art. 9 —. Die Verfassung der vereinigten Staaten Nordamerikas spricht den Grundsatz aus: „No state shall enter into any treaty, alliance and confederation" und verbietet sogar den Einzelstaaten über Gegenstände, welche in die einzelstaatliche Kompetenz fallen, völkerrechtliche Verträge abzuschliessen, allein sie durchbricht diesen

steht freilich keine rechtliche Nothwendigkeit, dass die Einzelstaaten neben der Centralgewalt die Befugniss zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge haben. Was den Bundesstaat betrifft, so genügt es, auf die Bestimmungen der nordamerikanischen Verfassung zu verweisen.[1]) Diese konnten ausserdem überhaupt nicht aufgestellt werden. Aber auch im Staatenbunde kann die Vertragsgewalt den Einzelstaaten entzogen und dem gemeinsamen Organe übertragen sein. So waren in der nordamerikanischen Conföderation von 1778 die völkerrechtlichen Befugnisse ausschliesslich dem Bunde zugesprochen. Die Richtigkeit des oben aufgestellten Satzes, dass sowohl das deutsche Reich als die Bundesstaaten die Vertragsgewalt besitzen, kann sonach nur aus den Bestimmungen der Reichsverfassung selbst dargethan werden.

Nach Art. 11 derselben unterliegt es keinem Zweifel, dass das deutsche Reich befugt ist, völkerrechtliche Verträge abzuschliessen. Die Reichsverfassung entzieht aber auch den Einzelstaaten die Vertragsgewalt nicht. Denn dieselben werden theils ausdrücklich zum Abschlusse von Verträgen ermächtigt, theils werden die von ihnen in früherer Zeit abgeschlossenen anerkannt.

Ersteres ist durch Art. 52 Abs. 3 der Reichsverfassung geschehen, welcher Bayern und Württemberg die Befugniss einräumt, ihren eigenen unmittelbaren Post- und Telegraphenverkehr mit dem Auslande unter Beachtung der Bestimmungen im Art. 49 des Postvertrags[2]) zwischen dem norddeutschen Bunde, Bayern, Württemberg und Baden zu regeln; letzteres durch die Art. 50 und 66 der Reichsverfassung.

Grundsatz selbst wieder, indem sie den Abschluss von Vereinbarungen privatrechtlichen Inhalts und über Angelegenheiten lokaler Bedeutung durch die Bundesglieder unter der Voraussetzung für zulässig erklärt, dass der Kongress solchen Vereinbarungen ausdrücklich zustimmt. Vergl. Rüttimann, das nordamerikanische Bundesstaatsrecht Bd. II S. 3.

[1]) Vergl. vorausgehende Note a. E.

[2]) Gesetzblatt des norddeutschen Bundes. Jhrg. 1868 S. 41 flg.

Art. 50 erklärt als ein Recht der Landesregierungen gewisse bei den Verwaltungsbehörden der Post und Telegraphie erforderliche Beamten sowie alle für den lokalen und technischen Betrieb bestimmten, mithin bei den eigentlichen Betriebstellen fungierenden Beamten u. s. w. anzustellen, lässt aber da, wo eine selbstständige Landespost- oder Telegraphenverwaltung nicht besteht, die Bestimmungen der besonderen Verträge entscheiden.

Art. 66 gewährt den Bundesfürsten und Senaten innerhalb genauer Grenzen die Verwaltung ihrer zum Reichsheere gestellten Kontingente, insbesondere die Ernennung der Offiziere, gestattet aber zugleich, dass besondere Konventionen ein Anderes bestimmen.

Da das Reich und die Einzelstaaten Vertragsgewalt besitzen, so sind Verträge zwischen dem Reiche und einem Einzelstaate möglich.[1])

§ 2.

Begriff des Vertragsabschlusses.

Einige Schriftsteller erblicken den Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages in der Unterzeichnung des formulierten Vertragsentwurfes durch die Bevollmächtigten und sind der Ansicht, in der später folgenden Ratifikation liege die nachträgliche Beglaubigung, dass die Bevollmächtigten die Gränze ihres Auftrages nicht überschritten haben.[2]) Die rechtliche Bedeutung der Ratifikation besteht sonach darin, dass bis zum Austausch der Ratifikationsurkunden nicht der Abschluss des Vertrages, sondern nur die Vollziehung des geschlossenen Vertrages suspendiert ist.

Nach der Auffassung anderer Schriftsteller ist ein völkerrechtlicher Vertrag regelmässig nicht bereits mit der

[1]) Vergl. § 14 dieser Darstellung.

[2]) Heffter, l. c. § 87 S. 189; Klüber, Europäisches Völkerrecht, § 142.

Unterzeichnung des Vertragsentwurfes durch die Bevollmächtigten, sondern erst mit der hinzutretenden Ratifikation des Staatsoberhauptes zum Abschluss gelangt.[1]) Die von den Bevollmächtigten unterzeichnete Vertragsurkunde charakterisiert sich daher als ein Entwurf. Doch wird an die Unterzeichnung durch die Bevollmächtigten eine wichtige Folge geknüpft: Mit dem Augenblicke, wo letztere ihren Namen unter den Entwurf setzen und hiedurch die Ueberzeugung bekunden, dass die Absicht der Vollmachtgeber erreicht sei, ist das Stadium der Unterhandlung zu Ende. Es kann hinfort an dem Inhalte des Verabredeten nichts mehr geändert, die Ratifikation kann nur einfach ertheilt oder verweigert werden. Diese Ansicht verdient den Vorzug. Denn es kann nicht bezweifelt werden, dass sich durch die Uebung eine feste Regel[2]) gebildet hat, nach welcher völkerrechtliche Verträge erst mit der Ratifikation perfekt werden. Bei der Ordnung internationaler Verhältnisse handelt es sich um Interessen, die zu gewichtig sind, als dass sie dem Gutdünken selbst des gewissenhaftesten Unterhändlers überlassen werden können. Der Souverän muss in der Lage sein, selbst nach Abschluss der Unterhandlungen zu prüfen, ob der Zweck des beabsichtigten Vertrages erreicht ist. Demgemäss kann die Ratifikation selbst dann verweigert werden, wenn die Unterhändler innerhalb ihrer Vollmacht gehandelt haben. Amari und Jellinek führen noch einen anderen Grund an. Sie behaupten, dass das dem Souverän zustehende Recht zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge einen inte-

[1]) Charles de Martens, Manuel diplomatique cap. 10 Nr. 5; G. F. von Martens, Précis du droit des gens II § 156; Calvo, le droit international I § 589; Carnazza Amari, trattato sul diritto internazionale pubblico di pace II pag. 494—502; Geffken in Heffters Völkerrecht Anmerkung zu § 87 S. 109, Jellinek, Die rechtliche Natur der Staatsverträge 1880 S. 40 flg.

[2]) Ausnahmsweise kommt es vor, dass Befehlshaber von Truppentheilen ermächtigt sind, über eine Kapitulation nicht nur zu unterhandeln,

grirenden Bestandtheil der Souveränetät bildet und sich daher auf die Bevollmächtigten nicht übertragen lässt.[1]) Dagegen ist einzuwenden, dass eine Uebertragung des Rechts auf die Bevollmächtigten nicht stattfindet, selbst wenn mit der Unterzeichnung Seitens der letzteren die Verträge perfekt werden. Die Bevollmächtigten üben das Recht des Souveräns auch in diesem Falle nur in dessen Namen und Auftrage aus, was rechtlich nicht unzulässig ist.

§ 3.

Ziel und Umfang der Darstellung.

Aus der begrifflichen Feststellung des Abschlusses der völkerrechtlichen Verträge ergiebt sich das Ziel und der Umfang dieser Abhandlung. Sie hat die Rechtsgrundsätze darzustellen, auf welchen die völkerrechtliche Gültigkeit der Verträge des deutschen Reiches und der Einzelstaaten des Reiches beruht.

Von denselben bedürfen jedoch diejenigen keiner näheren Erörterung, welche die allgemeinen Erfordernisse für die Gültigkeit der Verträge überhaupt und in Sonderheit der völkerrechtlichen betreffen, als solche eine zulässige Causa, die völkerrechtliche Persönlichkeit der Kontrahenten, Willens-

---

sondern dieselbe definitiv abzuschliessen. In gleicher Weise können Minister oder sonstige Behörden ermächtigt werden, im Bereiche ihres Ressorts Urkunden auszustellen resp. auszutauschen, welche auswärtigen Kontrahenten gegenüber volle rechtliche Verbindlichkeit haben; vergl. hierüber Laband, das Staatsrecht des deutschen Reiches, II. S. 181 flg.

[1]) Amari, l. c. pag. 758: „Il conchiudere trattati è una funzione sovrana, la più interessante forse, e se quella è dalla costituzione attribuita al principe, egli non può ad altri trasferirla, come il magistrato che non può investire un altro di diritto di giudicave, che la legge a lui solo accorda."

Jellinek, l. c. S. 50: „Das Recht Staatsverträge abzuschliessen, ist ein integrierender Bestandtheil der Souveränetät, hat man doch von einer eigenen vertragschliessenden Gewalt gesprochen; daher kann dieses Recht so wenig auf einen Anderen übertragen werden als das Recht, Krieg zu erklären oder Gesetze zu sanktionieren."

freiheit derselben u. s. w. aufstellen sowie von der Form, der Mitwirkung Dritter am Vertragsabschluss, der Verstärkung der Vertragsverbindlichkeiten u. dgl. handeln. Es genügt auf die einschlägigen Ausführungen bei Windscheid, Lehrbuch des Pandektenrechts, § 69 flg., Heffter l. c. § 83 flg., Vattel, le droit des gens II c. 12, Calvo l. c. § 548 flg. zu verweisen. Denn dass auch das deutsche Reich das positive europäische Völkerrecht als verbindliche Norm anerkennt, ist zwar ausdrücklich nirgends ausgesprochen; es kann aber kein Zweifel darüber bestehen. Diese Anerkennung ist eine Bedingung der Aufnahme in das europäische Staatensystem und eine unabweisbare Forderung der allgemeinen Gesittung; überdiess spricht dafür wenigstens mittelbar die Fassung des Artikels 11 der R. V., welcher über die „völkerrechtliche" Vertretung des Reiches verfügt. Auch erkennen ja alle einzelnen Glieder, Preussen eingeschlossen, das europäische Völkerrecht an, können somit als Gesammtheit sich ihm nicht entziehen.[1]) Dagegen bilden den Gegenstand der Darstellung die Rechtsgrundsätze

I. über den Umfang der Vertragsgewalt des Reiches und der Einzelstaaten (§ 4—14);

II. über die vertragsschliessenden Organe des Reiches und der Einzelstaaten (§ 15);

III. über die Rechtsstellung des Bundesrathes und des Reichstages im Reiche, der Volksvertretung in den Einzelstaaten hinsichtlich des Abschlusses völkerrechtlicher Verträge (§ 16—28);

IV. über die Ratifikation und Kontrasignatur völkerrechtlicher Verträge des Reiches und der Einzelstaaten (§ 29).

In den Bereich der Abhandlung fällt nicht die Ausführung der Verträge. Daher ist die Erörterung der Grund-

[1]) Mohl, das deutsche Reichsstaatsrecht, S. 300.

sätze über die sogenannte staatsrechtliche Gültigkeit der völkerrechtlichen Verträge ausgeschlossen.[1])

I. Kapitel.

Umfang der Vertragsgewalt des Reiches und der Einzelstaaten.

§ 4.

Allgemeine Grundsätze.

Nach Art. 53 der R.-V. ist die Kriegsmarine des Reiches eine einheitliche unter dem Oberbefehle des Kaisers, und nach Art. 63 bildet die gesammte Landmacht des Reiches ein einheitliches Heer, welches im Kriege und mit Ausnahme des bayerischen Kontingentes auch im Frieden unter dem Oberbefehle des Kaisers steht. Mit dieser Organisation der Kriegsmacht hat das deutsche Reich die Befugniss und die Pflicht übernommen, für die Gesammtheit der Einzelstaaten die auswärtige Politik zu führen. Nur das Reich betheiligt sich an europäischen Kongressen und Konferenzen, wenn es sich um Fragen der auswärtigen Politik handelt. Diese Stellung des Reiches bringt mit sich, dass zu seiner ausschliesslichen Kompetenz der Abschluss völkerrechtlicher Verträge über öffentlich rechtliche Verhältnisse unter den Staaten gehört.

Durch die Bestimmungen der Reichsverfassung werden die Grenzen zwischen der Reichs- und Landesgesetzgebung sowie der Reichs- und Landesverwaltung gezogen. Hiemit

[1]) Vergl. hierüber die trefflichen Ausführungen Labands, das Staatsrecht des deutschen Reiches, S. 153; über die Verkündigung der Staatsverträge überhaupt und insbesondere im deutschen Reiche sowie in den deutschen Einzelstaaten auch E. Meier, Ueber den Abschluss von Staatsverträgen, S. 329; ferner die Aeusserungen des Reichstagsabgeordneten Boretius in der Sitzung vom 25. Februar 1879 bei Berathung des deutsch-österreichischen Handelsantrages vom 16. Dezember 1878.

ist zugleich die Vertragsgewalt des Reiches und der Einzelstaaten hinsichtlich derjenigen Verträge festgestellt, welche **öffentlich rechtliche Verhältnisse in den Staaten** betreffen. Die Richtigkeit dieser Behauptung bedarf kaum eines Beweises. Denn wenn den Einzelstaaten die Befugniss entzogen ist, bezüglich gewisser Gegenstände eine gesetzgeberische oder verwaltende Thätigkeit zu entfalten, so können sie sich auch nicht hiezu vertragsmässig **verpflichten.**[1])

Nach der Reichsverfassung ist dem Reiche bezüglich einer grossen Zahl von Angelegenheiten des inneren Staatslebens eine gesetzgebende Gewalt und gleichzeitig theilweise eine verwaltende Thätigkeit übertragen. Alle übrigen Angelegenheiten sind den Einzelstaaten zur gesetzlichen Regelung und Verwaltung verblieben. Durch Art. 78 der R. V. ist die Befugniss des Reiches begründet, alle Angelegenheiten zu ordnen, welche seine Verfassung und alle unmittelbar oder mittelbar durch dieselbe geschaffenen Einrichtungen im Reiche als einem selbstständigen, unabhängigen Staatswesen betreffen. Ferner entsprechend dem Bundescharakter des Reiches lassen sich Angelegenheiten unterscheiden, in Ansehung deren das Reich sowohl die Gesetzgebung als die Verwaltung übernommen hat und solche, hinsichtlich deren dem Reiche zwar ausschliessliche Gesetzgebungsgewalt zusteht, welche aber von den Einzelstaaten gänzlich oder doch soweit

[1]) Vergl. Laband l. c. § 67; E. Meier, l. c. S. 209; Robert von Mohl, l. c. S. 301; etwas abweichend S. 303; Gorius, das Vertragsrecht des deutschen Reiches in den Annalen des deutschen Reiches Jahrg. 1875 S. 544 flg.; etwas abweichend l. c. Jhrg. 1874 S. 771; G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. l. c. § 80 S. 178: „In Bezug auf die Regelung derjenigen völkerrechtlichen Beziehungen, welche mit gewissen Gebieten des inneren Staatslebens in unmittelbarer Verbindung stehen, vertheilt sich die Kompetenz zwischen Reich und Einzelstaaten genau so, wie hinsichtlich der inneren Angelegenheiten selbst. Auf dem Gebiete der Reichsgesetzgebung besitzt das Reich, auf dem Gebiete der Staatsgesetzgebung besitzen die Staaten die völkerrechtlichen Befugnisse, namentlich das Recht der Vertragsschliessung."

verwaltet werden, als nicht die Uebernahme ihrer Verwaltung durch das Reich zur Sicherung der gleichmässigen Durchführung der gemeinsamen Gesetzgebung unerlässlich erscheint. Endlich unterliegen nach der Reichsverfassung gewisse Angelegenheiten der Gesetzgebung und Beaufsichtigung Seitens des Reiches; zugleich sind aber auch die Einzelstaaten hinsichtlich derselben zur gesetzgeberischen und umsomehr zur verwaltenden Thätigkeit insoweit befugt, als das Reich seine Befugnisse nicht ausübt. Im Falle einer Kollision von Reichs- und Landesgesetz geht jenes diesem vor. Für die Verträge über öffentlich rechtliche Verhältnisse in den Staaten ergeben sich hiernach folgende Grundsätze:

1) Das Reich ist ausschliesslich befugt, Verträge über Angelegenheiten zu schliessen, welche seine Verfassung oder eine unmittelbar oder mittelbar durch dieselbe begründete Einrichtung im Reiche betreffen. Das Gleiche gilt von Verträgen über Angelegenheiten, welche das Reich nicht nur gesetzlich regelt, sondern auch gänzlich verwaltet.

2) Hinsichtlich der Angelegenheiten, welche der ausschliesslichen Gesetzgebung des Reiches unterliegen, steht die Vertragsgewalt insoweit dem Reiche zu, als die gesetzgeberischen Machtbefugnisse reichen. Doch sind diese Angelegenheiten der Vertragsgewalt der Einzelstaaten nicht gänzlich entzogen, wenn und insoweit ihnen Verwaltungsbefugnisse zustehen.

3) Ueber Angelegenheiten, für welche eine mit dem Reiche konkurrierende Gesetzgebungsgewalt der Einzelstaaten besteht, können neben dem Reiche auch letztere Verträge schliessen. Doch dürfen dieselben weder mit den Gesetzen noch mit den Verträgen des Reiches in Widerspruch treten.

4) Hinsichtlich der Angelegenheiten, welche der Landesgesetzgebung vollständig verblieben sind, haben die Einzelstaaten

mit Ausschluss des Reiches die Vertragsgewalt. Nach diesen Grundsätzen, lassen sich

a) Angelegenheiten unterscheiden, bezüglich deren das Reich die ausschliessliche Vertragsgewalt hat;

b) solche, bezüglich deren die Vertragsgewalt der Einzelstaaten mit der des Reiches konkurriert;

c) solche, bezüglich deren den Einzelstaaten die ausschliessliche Vertragsgewalt zusteht.

§ 5.

Angelegenheiten der ausschliesslichen Vertragsgewalt des Reiches.

Als solche sind

1) die auswärtige Politik und die Ordnung allgemeiner völkerrechtlicher Verhältnisse zu nennen. Das Reich schliesst die Verträge ab, welche die Aufnahme eines Staates in die völkerrechtliche Gemeinschaft, die Neutralisierung eines fremden Landes, die Oeffnung oder Schliessung fremder Meere oder Meerengen, die Art und Weise der Kriegsführung auf dem Lande und zur See, die Beschaffenheit der Waffen, den Schutz des neutralen und feindlichen Privateigenthums im Seekriege, die Regelung staatsrechtlicher Angelegenheiten fremder Länder, wie etwa der Türkei zu ihren Nebenländern[1]) oder die Regelung der Verhältnisse der christlichen Unterthanen in der Türkei betreffen; ferner Friedensverträge, Waffenstillstandsverträge, Kapitulationsverträge, Allianz-, Neutralitäts-, Subsidienverträge, Verträge über die Auswechselung von Kriegsgefangenen.

2) Die Verfassung des Reiches, deren Fortentwickelung und Abänderung, die Organisation der Reichsbehörden, die Befugnisse des Kaisers, des Bundesrathes, des Reichstages, die Verhältnisse der Reichsbeamten, der Reichshaushalt, die

[1]) Am Abschlusse des Berliner Vertrags war neben dem Reiche kein Einzelstaat betheiligt.

Reichssteuern und Reichsanlehen, die Erwerbung von Gebietstheilen für das Reich. Ist dasselbe aber auch befugt, Verträge abzuschliessen, durch welche Gebietstheile des Reiches abgetreten werden? Bei der Beantwortung dieser Frage ist zu unterscheiden, ob der Vertrag lediglich ein Vertrag ist, in welchem über die Abtretung von Gebietstheilen paktiert wird, oder ob der Vertrag seinem Wesen nach ein Friedensvertrag ist, in welchem als Bedingung des Friedensschlusses eine Gebietsabtretung vereinbart wird. Ist letzteres der Fall, so ist das Reich zum gültigen Abschluss von sich aus befugt und nicht an die vorher zu erholende Zustimmung des durch die Gebietsabtretung betroffenen Einzelstaates gebunden, da der Abschluss von Friedensverträgen zur ausschliesslichen Kompetenz des Kaisers gehört. Zur Ausführung des Vertrages allerdings bedarf der Kaiser dieser Zustimmung. Hiemit stimmen Laband l. c. I § 21 Pözl, bayer. Verfassungsrecht § 23 und Georg Meyer, l. c. S. 418 Anmerkg. 13 überein. Anderer Meinung ist Seydel, Kommentar zur Verfass.-Urkunde für das deutsche Reich, S. 29 Art. 1, Nr. II. „Das Reich beziehungsweise der Kaiser im Namen des Reiches wird nicht mit Berufung auf Art. 11 Abs. 1 der Verfassung in einem Friedensschlusse Gebietstheile eines Bundestaates ohne dessen Zustimmung abtreten können. Denn das Recht der völkerrechtlichen Vertretung der Einzelstaaten durch den Bund reicht über die Grenzen der Bundeszuständigkeit nicht hinaus. Und wie der Kaiser bei Verträgen über Gegenstände der Reichsgesetzgebung zum Abschluss der Zustimmung des Bundesrathes bedarf, zur Gültigkeit der Verträge aber der Genehmigung des Reichstages, so bedarf bei Verträgen, die zugleich in die Landesgesetzgebung eingreifen, wie es bei Gebietsabtretungen der Fall ist, der Bund der Zustimmung des betheiligten Souveräns und dieser seinerseits der Genehmigung der Kammern.“ Da nun nach Seydel, wie später auszuführen ist, die Zu-

stimmung des Bundesrathes zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge völkerrechtliche Bedeutung hat, so ist die Folgerung berechtigt, dass dieser Schriftsteller auch der Zustimmung des von der Gebietsabtretung betroffenen Souveräns völkerrechtliche Bedeutung beimisst und Friedensverträge, in welchen eine Gebietsabtretung vereinbart wird, nur mit dieser Zustimmung völkerrechtlich gültig werden lässt. Seydel's Ansicht hat ihren Grund in der von ihm vertretenen Meinung, dass Friedensverträge unter den völkerrechtlichen Verträgen keine exemte Stellung einnehmen, und für ihren Abschluss dieselben Regeln gelten, wie für den Abschluss der übrigen völkerrechtlichen Verträge. Diese Meinung ist aber, wie später begründet werden wird, nicht richtig: der gültige Abschluss von Friedensverträgen ist eine Prärogative des Kaisers,[1] und daran ist festzuhalten, auch wenn in Friedensverträgen eine Gebietsabtretung vereinbart wird.

Was aber die Verträge anlangt, in welchen lediglich über eine Gebietsabtretung paktiert wird, so ist zu unterscheiden, ob das abzutretende Gebiet einen Theil des Reichslandes oder einen Theil des Gebietes eines Einzelstaates ausmacht. Ersteren Falls ist das Reich zum Abschluss unter Beobachtung der Vorschrift des Art. 78 Abs. 1 d. R. V. befugt. Letzteren Falls dagegen muss dem Abschluss eines Vertrages durch das Reich die Zustimmung des durch die Abtretung betroffenen Einzelstaates vorausgehen und ohne dieselbe kann das Reich nicht gültig kontrahieren. Der Grund hiefür liegt in der den Einzelstaaten verbliebenen Gebietshoheit, welche eine Schmälerung nur rücksichtlich der Friedensbeschlüsse des Reiches durch Art. 11 der R. V. erleidet.

3) Das Kriegsmarinewesen. Nach Art. 4 Ziff. 14 und Art. 53 ist die Kriegsmarine des Reiches eine einheitlich unter dem Oberbefehle des Kaisers. Die Organisation und

[1]) Vergl. § 20 dies. Darst.

Zusammensetzung derselben liegt dem Kaiser ob, welcher die Offiziere und Beamten der Marine ernennt, und für welchen dieselben nebst der Mannschaft eidlich in Pflicht genommen werden.

4) Die Vertretung des Reiches durch Gesandte und Konsuln. Nach Art. 11 Abs. 1 hat der Kaiser Gesandte zu beglaubigen und zu empfangen. Nach Art. 4 Ziff. 7 und Art. 56 steht das gesammte Konsulatswesen des deutschen Reiches unter der Aufsicht des Kaisers, welcher die Konsuln nach Vernehmung des Ausschusses des Bundesrathes für Handel- und Verkehr anstellt; ferner dürfen im Amtsbezirke der deutschen Konsuln neue Landeskonsulate nicht errichtet werden; die deutschen Konsuln haben für die in ihrem Bezirke nicht vertretenen Bundesstaaten die Funktionen eines Landeskonsulates auszuüben und werden die sämmtlichen bestehenden Landeskonsulate aufgehoben, sobald die Organisation der deutschen Konsulate dergestalt vollendet ist, dass die Vertretung der Einzelstaaten als durch die deutschen Konsulate gesichert vom Bundesrathe anerkannt wird.

5) Das Post- und Telegraphenwesen. Sowohl dieses als jenes wird für das gesammte Gebiet des deutschen Reichs als einheitliche Staatsverkehrsanstalt verwaltet. Dem Reiche ausschliesslich steht die Gesetzgebung über die Vorrechte der Post und Telegraphie, über die rechtlichen Verhältnisse beider Anstalten zum Publikum, über die Portofreiheiten und das Posttaxwesen sowie die Feststellung der Gebühren für die telegraphische Korrespondenz zu. Ebenso steht dem Reiche die Regelung des Post- und Telegraphenverkehrs mit dem Auslande zu. Dem Kaiser gehört die obere Leitung der Post- und Telegraphenverwaltung. Demselben kommt die ausschliessliche Wahrnehmung der Beziehungen zu anderen Post- und Telegraphenverwaltungen, sowie der Erlass der reglementarischen

Festsetzungen und allgemeinen administrativen Anordnungen zu. Was diese letztere kaiserliche Befugniss anlangt, so werden die Gegenstände, auf welche sie sich erstreckt, durch die gleichen Grundsätze bestimmt, welche in der norddeutschen Post- und Telegraphenverwaltung massgebend gewesen sind. Art. 4, Ziff. 10 und Art. 48—52.

§ 6.

Angelegenheiten der Vertragsgewalt sowohl des Reiches als der Einzelstaaten.

Diese sind

I. diejenigen, welche der ausschliesslichen Gesetzgebung des Reiches unterliegen, nämlich

1) das gesammte Zollwesen, die Besteuerung des im Bundesgebiete gewonnenen Salzes und Tabakes, bereiteten Branntweins und Bieres sowie aus Rüben oder anderen inländischen Erzeugnissen dargestellten Zuckers und Syrups; der gegenseitige Schutz der in den einzelnen Bundesstaaten erhobenen Verbrauchsabgaben gegen Hinterziehungen sowie die Massregeln, welche in den Zollausschlüssen zur Sicherung der gemeinsamen Zollgrenze erforderlich sind — Art. 4, Ziff. 2 und Art. 35 —;

2) das Militärwesen. — Art. 4, Ziff. 14 und Art. 61. —

Hinsichtlich beider Angelegenheiten besitzen die Einzelstaaten, wenn auch keine Kompetenz zur Gesetzgebung, doch Verwaltungsbefugnisse und können, soweit dieselben reichen, völkerrechtliche Verträge schliessen. Was das Zollwesen und die Verbrauchssteuern betrifft, so ist die eigentliche Verwaltungsthätigkeit fast ganz den Einzelstaaten verblieben. Das Reich hat nur diejenigen Befugnisse, welche unerlässlich erscheinen, um die Durchführung der gemeinsamen Zollgesetzgebung sicher zu stellen — Art. 36 —. Auf dem Gebiete des Militärwesens hat das Reich sehr umfangreiche Verwaltungsbefugnisse: Durch die Reichsgesetz-

gebung wird die Friedenspräsenzstärke und der Ausgabeetat festgestellt. Der Kaiser hat den Oberbefehl in Krieg und Frieden. Derselbe hat dafür Sorge zu tragen, dass innerhalb des deutschen Heeres alle Truppentheile vollzählig und kriegstüchtig vorhanden sind, und dass Einheit in der Organisation und Formation, in Bewaffnung und Kommando, in der Ausbildung der Mannschaften, sowie in der Qualifikation der Offiziere hergestellt und erhalten wird. Ferner bestimmt er den Präsenzstand, gliedert und theilt die Kontingente des Reichsheeres ein, organisiert die Landwehr und hat das Recht, innerhalb des Bundesgebietes die Garnisonen zu bestimmen, sowie die kriegsbereite Aufstellung eines jeden Theils des Reichsheeres anzuordnen. Ausserdem ist er befugt, den Höchstkommandierenden eines Kontingentes, sowie alle Offiziere, welche Truppen mehr als eines Kontingentes befehligen, und alle Festungskommandanten zu ernennen. Endlich hat er das Recht, Festungen innerhalb des Bundesgebietes anzulegen und die Bewilligung der dazu erforderlichen Mittel, soweit das Ordinarium sie nicht gewährt, zu beantragen.

Indessen haben auch die Einzelstaaten hinsichtlich des Militärwesens mancherlei Verwaltungsbefugnisse. Die Bundesfürsten, beziehentlich Senate ernennen, wenn nicht besondere Konventionen ein Anderes bestimmen, diejenigen Offiziere ihrer Kontingente, welche nicht vom Kaiser ernannt werden. Sie sind Chefs aller ihren Gebieten angehörenden Truppentheile und geniessen die damit verbundenen Ehren. Sie haben namentlich das Recht der Inspizierung zu jeder Zeit und erhalten, ausser den regelmässigen Rapporten und Meldungen über vorkommende Veränderungen, behufs der nöthigen landesherrlichen Publikation, rechtzeitige Mittheilung von den die betreffenden Truppentheile berührenden Avancements und Ernennungen. Ferner haben sie das

Recht, zu polizeilichen Zwecken nicht bloss ihre eigenen Truppen zu verwenden, sondern alle anderen Truppentheile des Reichsheeres, welche in ihren Ländergebieten dislociert sind.

Von einzelnen Schriftstellern [1]) wird die Ansicht vertreten, dass der Handelsverkehr innerhalb des Reichsgebietes und mit dem Auslande, die Organisation eines gemeinsamen Schutzes des deutschen Handels, der deutschen Schifffahrt und ihrer Flagge zur See gleichfalls Angelegenheiten sind, welche der ausschliesslichen gesetzlichen Regelung durch das Reich unterliegen. Dieselbe ist nicht richtig. Deutschland bildet ein einheitliches Handelsgebiet, und die Kauffahrteischiffe aller Bundesstaaten bilden eine einheitliche Handelsmarine. Ferner ist dem Reiche eine Reihe von Befugnissen hinsichtlich der Schifffahrt ausschliesslich übertragen. Dasselbe hat allein das Recht, auf fremde Schiffe oder deren Ladungen andere oder höhere Abgaben zu legen, als von den Schiffen der Bundesstaaten oder deren Ladungen zu entrichten sind (Art. 54 Abs. 3). Ausserdem hat es das Verfahren zur Ermittelung der Ladungsfähigkeit der Seeschiffe zu bestimmen, die Ausstellung der Messbriefe, sowie der Schiffscertifikate zu regeln und die Bedingungen festzustellen, von welchen die Erlaubniss zur Führung eines Seeschiffes abhängig ist (Art. 54 Abs. 3). Endlich sollen nach der Reichsverfassung in den Seehäfen und auf allen natürlichen und künstlichen Wasserstrassen der einzelnen Bundesstaaten die Kauffahrteischiffe sämmtlicher Bundesstaaten gleichmässig zugelassen und behandelt werden. Die Abgaben, welche in den Seehäfen von den Seeschiffen oder deren Ladungen für die Benutzung der Schifffahrtsanstalten erhoben werden, dürfen die zur Unterhaltung und gewöhnlichen Herstellung dieser Anstalten erforderlichen Kosten nicht übersteigen. Auf allen natürlichen Wasserstrassen dürfen Abgaben nur für die Benutz-

[1]) Schulze, preussisches Staatsrecht, S. 811; Thudichum, Verfassung des norddeutschen Bundes und des Zollvereins S. 236.

ung besonderer Anstalten, die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind, erhoben werden. Diese Abgaben sowie die Abgaben für die Befahrung solcher künstlicher Wasserstrassen, welche Staatseigenthum sind, dürfen die zur Unterhaltung und gewöhnlichen Herstellung der Anstalten und Anlagen erforderlichen Kosten nicht übersteigen. Weitergehende Befugnisse räumt die Reichsverfassung dem Reiche hinsichtlich der Schifffahrt nicht ein, auch enthält sie in Betreff derselben keine anderen Grundsätze. Nirgends aber findet sich die Bestimmung, nach welcher Handel und Schifffahrt der ausschliesslichen Gesetzgebung des Reiches unterliegen soll.

Die Ansicht Schulze's und Thudichum's wäre daher nur richtig, wenn diese Angelegenheiten durch die Aufstellung obiger Grundsätze und die Ueberweisung der genannten Befugnisse an das Reich erschöpfend geregelt wären. Dies lässt sich aber nicht behaupten. Hieraus folgt, dass auch die Einzelstaaten befugt sind, Gesetze innerhalb der reichsgesetzlich gezogenen Schranken und unter Beobachtung jener Normen zu erlassen.

II. Diejenigen Angelegenheiten, hinsichtlich deren die Einzelstaaten eine mit dem Reiche konkurrierende Gesetzgebungsgewalt haben, nämlich:

1) Der Schutz der Deutschen im Auslande — Art. 3 Abs. 6. Denn wenn der Schutz der Deutschen im Auslande auch als Reichsangelegenheit erklärt ist, so wollte doch dadurch den Einzelstaaten nicht das Recht entzogen werden, ihrerseits gleichfalls den Schutz der Landesangehörigen im Auslande möglichst zu bethätigen.

2) Die Bestimmungen über Freizügigkeit, Heimath- und Niederlassungsverhältnisse, Staatsbürgerrecht, Passwesen, Fremdenpolizei und über den Gewerbebetrieb einschliesslich des Versicherungswesens; dessgleichen über die Kolonisation und die Auswanderung nach ausserdeutschen Ländern — Art. 4 Ziff. 1.

3) Die Handelsgesetzgebung[1])

4) Die Ordnung des Mass-, Münz- und Gewichtssystems nebst Feststellung der Grundsätze über die Emission von fundiertem und unfundiertem Papiergelde — Art. 4 Ziff. 3.

5) Die allgemeinen Bestimmungen über das Bankwesen — Ziff. 4.

6) Die Erfindungspatente — Ziff. 5.

7) Das Eisenbahnwesen und die Herstellung von Land- und Wasserstrassen im Interesse der Landesvertheidigung und des allgemeinen Verkehrs — Ziff. 8.

8) Der Flösserei- und der Schifffahrtsbetrieb auf den mehreren Staaten gemeinsamen Wasserstrassen und der Zustand der letzteren sowie die Fluss- und sonstigen Wasserzölle — Ziff. 9; ferner die Schifffahrtszeichen (Leuchtfeuer, Tonnen, Barken und sonstige Tagesmarken) — Reichsgesetz vom 3. März 1873, betr. einen Zusatz zum Art. 4 Nr. 9 d. Reichsverf. (R.-G.-Bl. Jhrg. 1873 S. 47) —.

9) Die Bestimmungen über die wechselseitige Vollstreckung von Erkenntnissen in Civilsachen und Erledigung von Requisitionen überhaupt — Ziff. 11.

10) Die Bestimmungen über die Beglaubigung von öffentlichen Urkunden — Ziff. 12.

11) Das gesammte bürgerliche Recht, das Strafrecht und das gerichtliche Verfahren — R.-Ges. vom 20. Dezember 1873, betr. die Abänderung der Nr. 13 des Art. 4 der Verf. d. d. R., Gesetzbl. Jhrg. 1873 S. 379.

12) Massregeln der Medizinal- und Veterinärpolizei — Ziff. 15.

13) Die Bestimmungen über die Presse und das Vereinswesen — Art. 4 Ziff. 16 —.

---

[1]) cf. die Ausführungen sub Ziff. I.

§ 7.

Angelegenheiten der ausschliesslichen Vertragsgewalt der Einzelstaaten.

Diese sind die Angelegenheiten, hinsichtlich deren die Einzelstaaten das ausschliessliche Recht der Gesetzgebung und Verwaltung haben, nämlich:

1) Das Landesstaatsrecht, insbesondere die Landesverfassung, Kreis- und Gemeindeordnung, die Organisation der Verwaltungsbehörden und die Verwaltungsrechtspflege. Auch das aktive und passive Gesandtschaftsrecht ist den Einzelstaaten nicht entzogen. Ausserdem steht ihnen das Recht zu, auswärtige Konsuln bei sich zu empfangen und für ihr Gebiet mit dem Exequatur zu versehen — Ziff. XII. des bayr. Schlussprotokolles.

2) Das Unterrichts-, Stiftungs- und Kultuswesen, sowie das sog. Staatskirchenrecht. Die Regelung der Beziehungen zwischen der Kurie und den Staaten bietet nicht selten Veranlassung zum Abschlusse von Verträgen, welche nach den Grundsätzen völkerrechtlicher beurtheilt werden.

3) Das Landesfinanzwesen.

Können die Einzelstaaten Verträge abschliessen, durch welche sie Gebietstheile abtreten oder erwerben? Was Verträge über Gebietsabtretungen anlangt, so ist zu unterscheiden:

a) Betrifft der abzuschliessende Vertrag die Abtretung von Gebietstheilen des einen Bundesgliedes an ein anderes, so ist die Zustimmung des Reiches hiezu nicht erforderlich. Denn die Reichsverfassung verbietet weder den Abschluss derartiger Verträge, noch stellt sie das Gebiet der Einzelstaaten ein für alle Mal fest.[1]) Nicht das Gleiche kann je-

[1]) Uebereinstimmend Seydel, l. c. S. 29; Thudichum, Verfassungsrecht S. 61, Riedel, die Reichsverfassungsurkunde vom 16. April 1871 und die wichtigsten Administrativgesetze des deutschen Reichs mit einer systema-

doch für den Abschluss eines Vertrages gelten, in welchem ein Bundesglied sein ganzes Staatsgebiet an ein anderes abtritt. Denn ein solcher Vertrag, eine Aenderung im Territorialbestande enthaltend, bedingt eine Aenderung des Art. 1 der Reichsverfassung und setzt daher die Zustimmung der Reichsgewalt voraus.[1])

b) Betrifft der abzuschliessende Vertrag die Abtretung von Gebietstheilen eines Einzelstaates an eine auswärtige Macht, so ist zum Abschluss ebenfalls die verfassungsmässige Zustimmung des Reiches erforderlich.[2]) Denn ein solcher Vertrag ändert den Umfang des Bundesgebietes, welches in Art. 1 der Verf. festgestellt ist. Die Einzelstaaten haben daher, wenn beim Abschluss die Zustimmung des Reiches noch nicht vorhanden ist, die Erwirkung eines verfassungsmässigen Beschlusses des Reiches vorzubehalten und diesen durch Einbringung und Vertretung eines verfassungsändernden Reichsgesetzes herbeizuführen.[3]) Erst wenn ein solches zu Stande gekommen ist, erlangt der Vertrag auch für das Reich Rechtsbestand. Anders wurde in der Praxis erfahren. Als nämlich am 28. April 1878 Baden

---

tischen Darstellung der Grundzüge des deutschen Verfassungsrechtes, zu Art. 1 Nr. 2; Laband, l. c. I. § 21, Pözl, l. c. § 23, Roenne, Staatsrecht des deutschen Reichs § 7.

[1]) Uebereinstimmend G. Meyer, l. c. S. 418; dagegen Thudichum, l. c. S. 61; Laband l. c. § 12; Roenne, l. c. § 7, welche die Zustimmung der Reichsgewalt für nicht erforderlich halten. Seydel, l. c. S. 30 fordert die Einwilligung aller Einzelstaaten in Konsequenz der von ihm vertretenen Ansicht, dass jene zur Aufhebung vertragsmässiger Rechte erforderlich ist.

[2]) Uebereinstimmend Seydel, l. c. S. 29: „Indem die Staaten mit einem gewissen Gebiete in den Bund traten, haben sie auch die Verpflichtung übernommen, dieses Gebiet dem Bunde nicht mehr zu entziehen, seine Machtsphären nicht einzuschränken.“ Hiersemenzel ist der Ansicht, dass Gebietsabtretungen Seitens der Einzelstaaten ausgeschlossen sind, weil der Bund als ein ewiger bezeichnet wird — Verf. des norddeutschen Bundes, Bemerk. zu Art. 1 der Verf.

[3]) Cf. Laband Bd. I. S. 187 sowie Mohl l. c. S. 21.

und die Schweiz wegen Regulierung der Grenze bei Konstanz eine Uebereinkunft abgeschlossen hatten, in welcher einzelne badische Parzellen an die Schweiz abgetreten wurden, ertheilte das Reich hiezu seine Zustimmung nicht in einem verfassungsändernden Gesetze, sondern schloss am 24. Juni 1879 mit der Schweiz eine Vereinbarung des Inhalts, dass die zwischen Baden und der Schweiz abgeschlossene Uebereinkunft hiedurch für das deutsche Reich als rechtsgültig anerkannt werde.[1]) Dieses Verfahren kann nicht für korrekt erachtet werden. Das Reich hat keine Gebietshoheit über das Bundesgebiet[2]) — und kann daher nicht als Kontrahent in einem Vertrage erscheinen, in welchen Gebietstheile eines Einzelstaates abgetreten werden.

Was Verträge anbelangt, durch welche Gebietstheile erworben werden, so sind die Einzelstaaten zum Abschlusse derselben für befugt zu erachten. Dies wird von Gg. Meyer und Mohl bestritten[3]) und eine Erweiterung des Gebietes der Einzelstaaten nicht durch einen selbstständigen Akt der betreffenden Staatsgewalt, sondern nur unter Zustimmung der Reichsgewalt für zulässig erklärt. Eine Erweiterung des Gebietes der Einzelstaaten würde nach Meyer entweder die Folge haben, dass die neu erworbenen Gebietstheile ausserhalb des Reichsverbandes stehen, was mit den Bestimmungen der Reichsverfassung unvereinbar sei, da die Staaten mit ihrem ganzen Gebiete dem Reiche angehören, oder sie hätte die Folge, dass die Einzelstaaten ohne Mitwirkung der Reichsgewalt das Gebiet des Reiches verändern können, was selbstverständlich ebenfalls unzulässig erscheinen müsse. Letzteres wird zugegeben. Denn wenn auch eine wörtliche

---

[1]) R. G. Bl. Jahrg. 1879, S. 307.

[2]) Cf. des Reichskanzlers Aeusserung im Reichstage 1871, über den Ausdruck „Bundesgebiet" I. Session, stenogr. Ber. S. 95.

[3]) Gg. Meyer, staatsrechtl. Erörterungen S. 68 und Staatsrecht S. 423; Mohl, l. c. S. 21.

Auslegung des Art. 1 d. R. V. auf den Gedanken führen kann, dass die von den Einzelstaaten neu erworbenen Gebietstheile mit der Erwerbung sofort zum Reichsgebiete gehören, da Art. 1 von „Staaten" spricht, die neue Erwerbung aber als Staatsbestandtheil erscheint, so dürfte doch die Richtigkeit dieser Auslegung zu bezweifeln sein. Es ist vielmehr zu behaupten, dass bei der Abfassung des Artikels die Staaten in ihrem damaligen Umfange verstanden und mit demselben in das Reich aufgenommen wurden. Da sie aber mangels einer entgegenstehenden Verfassungsbestimmung nur in diesem Umfange dem Reiche anzugehören haben, so ist es nicht ausgeschlossen, dass die neuerworbenen Gebietstheile ausserhalb des Reichsverbandes verbleiben. Die von Meyer behauptete erste Folge lässt sich mit der Verfassung vereinbaren und ist daher nicht geeignet, den Einzelstaaten die Befugniss zum Abschluss der genannten Verträge zu entziehen. Mohl theilt Meyers Ansicht aus politischen Erwägungen. Denselben ist beizustimmen, in soweit es sich frägt, ob Gebietserwerbungen durch die Einzelstaaten zweckmässig sind. Die Verneinung dieser Frage schliesst aber die Befugniss der Einzelstaaten nicht aus. Uebereinstimmend mit der hier vertretenen Ansicht Hiersemenzel l. c. S. 4.

Was von den Verträgen gilt, welche Bundesglieder unter einander über die Abtretung des gesammten Staatsgebietes abschliessen, findet auch auf Verträge Anwendung, welche unter Bundesstaaten über die Begründung von Realunionen eingegangen werden. Sie erfordern die Zustimmung des Reiches. Hingegen können die Einzelstaaten Verträge über Personalunionen abschliessen, ohne dass dieselbe nöthig ist. Letzteres gilt von Personalunionen der Bundesglieder mit auswärtigen Mächten[1]), nicht aber von Realunionen.[2])

[1]) Vgl. Seydel, l. c. S. 16: „Durch die Personalunion scheidet kein Bundesgenosse aus dem Reiche aus; der vereinigte Staat bleibt als Staat bestehen, und wenn auch durch Personalunion ein Souverän möglicherweise wegfallen kann, so bleiben doch zwei gesonderte Souveränetäten erhalten."

[2]) Vergl. Seydel, l. c. S. 16; Thudichum, l. c. S. 63; Roenne, l. c. S. 39; Mohl, l. c. S. 20.

Im Anschluss hieran frägt sich, ob die Einzelstaaten durch Verträge an einen Souverän des Inlandes oder Auslandes einzelne staatliche Hoheitsrechte abtreten können. Diese Frage wollte der Abgeordnete Carlowitz im verfassungsgebenden Reichstage verfassungsmässig geregelt wissen. Er beantragte in die Reichsverfassung die Bestimmung aufzunehmen: „Sämmtliche Bundesglieder verpflichten sich gegenseitig dahin, dass sie eine etwaige freiwillige Abtretung ihrer auf dem Bundesgebiete haftenden Souveränetätsrechte ohne Zustimmung der Gesammtheit nur zu Gunsten eines Mitverbündeten vornehmen wollen." Da der Antrag, eine Wiedergabe des Art. 6 der Wiener Schlussakte bezweckend, abgelehnt wurde, so wird die Frage in demselben Sinne zu beantworten sein, in welchem jene nach der Zulässigkeit von Personalunionen beantwortet wurde.

§ 8.

Die Sonderrechte einzelner Bundesglieder.

Die Sonderrechte, welche einzelnen Bundesgliedern zustehen, haben hinsichtlich der Vertragsgewalt derselben Bedeutung. Sie schränken die Vertragsgewalt des Reiches ein und erweitern die der Einzelstaaten. Das Reich kann Verträge, welche in ein Sonderrecht eingreifen, nur mit Zustimmung des bevorrechteten Bundesgliedes abschliessen.[1]) Dagegen kann letzteres Verträge schliessen, soweit der Inhalt eines Sonderrechtes reicht. Die Bundesglieder, welche durch Sonderrechte ausgezeichnet wurden, sind Bayern, Württemberg, Baden, Bremen und Hamburg.

[1]) Vgl. Laband, l. c. II, S. 190: „Der in Art. 78 zugesicherte Schutz der Sonderrechte wäre ein vollkommen illusorischer, wenn er sich nur auf den gewöhnlichen Weg der Gesetzgebung und nicht auf den Fall der Genehmigung eines internationalen Vertrags bezöge."

§ 9.

A. Bayern.

Bayern besitzt folgende Sonderrechte:

1) Es soll seine Militärgesetzgebung nebst den dazu gehörigen Vollzugsinstruktionen, Verordnungen, Erläuterungen u. s. w. bis zur reichsgesetzlichen Regelung des Militärwesens behalten,[1]) während in den übrigen Bundesstaaten mit einer Ausnahme zu Gunsten Württembergs die preussischen Gesetze bezw. die des norddeutschen Bundes nach Art. 61 der R. V. ungesäumt einzuführen waren. Ferner bildet das bayerische Heer einen in sich geschlossenen Bestandtheil des deutschen Bundesheeres mit selbstständiger Verwaltung, unter der Militärhoheit des Königs von Bayern. Derselbe hat in Folge dessen das Verordnungsrecht, die Befugniss, alle Officiere und Beamten des bayerischen Kontingentes einschliesslich der Kommandeure der Armeekorps und der Festungen zu ernennen, sowie den Oberbefehl. Letzterer geht jedoch im Kriege — und zwar mit Beginn der Mobilisierung — auf den Bundesfeldherrn über.[2])

2) Bayern besitzt seine eigene Post- und Telegraphenverwaltung. Es steht ihm das Recht zu, für den internen Verkehr reglementarische und Tarifbestimmungen zu erlassen, unter gleicher Beschränkung die Gebühren für die telegraphische Korrespondenz festzustellen, und den eigenen unmittelbaren Verkehr mit seinen dem Reiche nicht angehörenden Nachbarstaaten zu regeln.[3]) In letzterer Beziehung ist jedoch die Bestimmung im Art. 49 des Postvertrages vom 23. November 1867 zu beobachten.[4]) Nach derselben

---

[1]) Schlussbest. zum XI. Abschn. d. R.-V. und Bündnissvertrag mit Bayern vom 23. November 1870 (Bd. G. Bl. 1870 S. 9 Ziff. I).

[2]) Nr. III. des Bündnissvertr.

[3]) R.-V. Art. 52.

[4]) Postvertrag zwischen dem norddeutschen Bunde, Bayern, Württemberg und Baden (Bd. Ges. Bl. 1868 S. 41).

hat Bayern, wenn es den Abschluss eines Postvertrages beabsichtigt, hievon dem Reiche sowie Württemberg[1]) Kenntniss zu geben, um ein übereinstimmendes Verfahren mit dem betreffenden auswärtigen Staate zu ermöglichen und die bezüglich des deutschen Postwesens bestehenden gemeinsamen Interessen zu wahren.

3) Auf Bayern finden die im Art. 42—45 sowie in Art. 46 Abs. 1 der R.-V. enthaltenen Bestimmungen über das Eisenbahnwesen keine Anwendung.[2]) Was dasselbe betrifft, so hat das Reich Bayern gegenüber nur folgende Befugnisse: Es kann im Interesse der Vertheidigung Deutschlands oder des gemeinsamen Verkehrs für eigene Rechnung Eisenbahnen, welche das bayerische Gebiet durchschneiden, auch gegen den Widerspruch Bayerns anlegen.[3]) Der Betrieb der von Reichswegen gebauten Eisenbahnen steht Bayern zu. Ferner hat das Reich das Recht, im Wege der Gesetzgebung einheitliche Normen für die Konstruktion und Ausrüstung der für die Landesvertheidigung wichtigen Eisenbahnen aufzustellen.[4])

4) Der bayerischen Landesgesetzgebung bleibt die Besteuerung des inländischen Bieres und Branntweins sowie die Erhebung der nach Massgabe der Zollvereinsverträge eingeführten Uebergangsabgaben von diesen Getränken vorbehalten.[5])

5) Bayern hat die gesetzliche Regelung der Heimaths- und Niederlassungsverhältnisse, der Armenversorgung und der Aufnahme in den lokalen Gemeindeverband, ferner des

---

[1]) Baden kommt nicht mehr in Betracht, da es keine Landespostverwaltung besitzt.

[2]) Art. 46 Abs. 2.

[3]) Art. 41 Abs. 1.

[4]) Art. 46 Abs. 3.

[5]) Art. 35 Abs. 2 und Schlussprot. zum Vertr. v. 23. Nov. 1870, betr. den Beitritt Bayerns zur Verfassung des deutschen Bundes unter Nr. X. (R.-G.-Bl. 1871 S. 23).

Verehelichungswesens, soweit es mit den Heimaths- und Niederlassungsverhältnissen im Zusammenhange steht.[1])

6) Reichsgesetzliche Bestimmungen über das Immobiliarversicherungswesen können in Bayern nur mit Zustimmung der bayerischen Regierung Geltung erlangen.[2])

§ 10.

B. Württemberg.

Württemberg besitzt hinsichtlich des Post- und Telegraphenwesens, sowie hinsichtlich der Besteuerung des inländischen Bieres und Branntweins und der Uebergangsabgaben von diesen Getränken die nämlichen Sonderrrechte wie Bayern.[3]) Es genügt daher auf die Ausführungen in dem vorausgehenden Paragraphen unter Ziffer 2 und 4 zu verweisen. Nach der Schlussbestimmung zum XI. Abschnitte der Reichsverfassung kommen die in demselben enthaltenen Vorschriften in Württemberg nur nach näherer Bestimmung der Militärkonvention vom 21./25. November 1870[4]) zur Anwendung. Darnach erfolgt die Ernennung, Beförderung, Versetzung u. s. w. der Offiziere und Beamten des württembergischen Armeekorps durch den König von Württemberg, die Ernennung des Höchstkommandierenden für das Armeekorps nach vorgängiger Zustimmung des Kaisers. Ferner sollen die in Art. 10 der Militärkonvention aufgezählten Gegenstände von der Gemeinsamkeit der Einrichtungen des württembergischen Armeekorps mit jenen der preussischen Armee ausgenommen sein.

---

[1]) Art. 4 Ziffer 1, Art. 3 Abs. 3; Schlussprot. I, nach Nr. III dess. soll der Gothaer Vertrag vom 15. Juli 1851 wegen gegenseitiger Uebernahme der Ausgewiesenen und Heimathslosen, dann die Eisenacher Konvention vom 11. Juli 1853 wegen Verpflegung erkrankter und Beerdigung verstorbener Unterthanen für das Verhältniss Bayerns zu dem übrigen Bundesgebiete fortdauernde Geltung haben.

[2]) Schlussprot. Nr. IV.

[3]) Art. 35 Abs. 2.

[4]) Bdgs. Bl. 1870 S. 658.

§ 11.

C. Baden.

Baden besitzt hinsichtlich der Besteuerung des inländischen Bieres und Branntweins sowie der Erhebung von Uebergangsabgaben von diesen Getränken dasselbe Sonderrecht wie Bayern und Württemberg.[1])

§ 12.

D. Bremen und Hamburg.

Die beiden Hansestädte sollen nach Art. 34 der R.V. mit einem dem Zwecke entsprechenden Bezirke ihres oder des umliegenden Gebietes als Freihäfen ausserhalb der gemeinschaftlichen Zollgrenze bleiben, bis sie ihren Einschluss in dieselbe beantragen. Nach der Vereinbarung vom 25. Mai 1881 werden die hamburgischen Gebietstheile mit Ausnahme eines Freihafengebietes vom 1. Oktober 1888 an dem deutschen Zollgebiete einverleibt.

§ 13.

Schranken der Vertragsgewalt der Einzelstaaten.

Nach den früheren Ausführungen haben die Einzelstaaten eine Vertragsgewalt auch hinsichtlich einiger solcher Angelegenheiten, welche dem Reiche zur ausschliesslichen gesetzlichen Regelung überwiesen sind.[2]) Dieselbe ist jedoch, wie bereits hervorgehoben wurde, insoferne beschränkt, als den Einzelstaaten hinsichtlich jener Angelegenheiten nur Verwaltungsbefugnisse zustehen und über den Bereich dieser die Vertragsgewalt sich nicht hinauserstreckt. Abgesehen von dieser Schranke gibt es aber noch andere, welche der Vertragsschliessung der Einzelstaaten Eintrag thun. Die-

[1]) Art. 35 Abs. 2.

[2]) Vergl. § 6, I.

selben können über jene Angelegenheiten, welche der ausschliesslichen Reichsgesetzgebung unterliegen, nur Verträge unter einander und mit dem Reiche, nicht aber mit auswärtigen Staaten schliessen. Dasselbe gilt hinsichtlich der Angelegenheiten, welche in Konkurrenz mit der Gesetzgebung des Reiches der der Einzelstaaten unterliegen, insoweit eine gesetzliche Regelung von Reichswegen erfolgt ist. Ferner können die Einzelstaaten keine Verträge schliessen, durch deren Erfüllung sie sich mit Inhalte von Reichsgesetzen oder giltig erlassenen Verordnungen in Widerspruch setzen würden.[1]) Dies folgt aus Art. 2 der R. V. Eine weitere Schranke für die Vertragsgewalt der Einzelstaaten besteht darin, dass das Reich über Angelegenheiten der konkurrierenden Vertragsgewalt eine sehr rege gesetzgeberische Thätigkeit entfaltet und dadurch dieselben für das Bundesgebiet gleichmässig geordnet hat. In Folge dessen ist durch Gesetz herbeigeführt, was vormals Verträge unter den Einzelstaaten bezweckten. Endlich hat das Reich zahlreiche Verträge mit auswärtigen Staaten abgeschlossen, so dass auch in dieser Richtung wenig Bedürfniss vertragsmässiger Regelung für die Einzelstaaten besteht.

§ 14.

Verträge zwischen dem Reiche und den Einzelstaaten.

Das Bestehen einer Vertragsgewalt der Einzelstaaten neben der des Reichs bringt mit sich, dass zwischen diesem und jenen völkerrechtliche Verträge abgeschlossen werden können.

Diese Möglichkeit besteht insoweit, als die Einzelstaaten überhaupt Vertragsgewalt haben. Sie ist nicht auf die Angelegenheiten beschränkt, hinsichtlich deren die Einzelstaaten die ausschliessliche Vertragsgewalt besitzen, sondern findet

[1]) Vergl. Seydel, l. c. S. 119; Laband, l. c. S. 195 flg.; Thudichum l. c. S 251; Riedel, l. c. S. 105.

auch bei denjenigen statt, für welche eine konkurrierende Vertragsgewalt des Reichs und der Einzelstaaten besteht. In beiden Richtungen erkennt die Reichsverfassung diese Möglichkeit an; in jener bietet ein Beispiel Nr. III des bayr. Schlussprotokolls, wornach zwischen Bayern und dem Reiche der Gothaer Vertrag und die Eisenacher Konvention fortdauernde Geltung haben soll, in dieser der Art. 66, welcher Militärkonventionen zwischen dem Reiche und den Einzelstaaten für zulässig erklärt. Vornehmlich haben Verträge zwischen Reich und Einzelstaaten Platz, wenn es sich darum handelt, zwischenstaatliche Beziehungen des Reiches und den Einzelstaaten in Bezug auf solche Gegenstände zu regeln, welche einer gemeingültigen Kompetenz des Reiches unterliegen, gegenüber dem vertragschliessenden Einzelstaate aber der Reichskompetenz durch besondere verfassungsmässige Exemtion entzogen sind — Sonderrechte —. Ausserdem ist Anlass zu solchen Verträgen geboten, wenn eine Regulierung fiskalischer Verhältnisse beim Uebergang eines Verwaltungszweiges eines Einzelstaates auf das Reich oder in Vergütung besonderer Leistungen für dasselbe stattfindet. Immer aber sind sie auf solche Gebiete beschränkt, auf welchen sie irgend welche Kompetenzen des Reiches und seiner Organe nicht berühren; sie dürfen dieselben weder schmälern noch erweitern noch auch die eventuelle künftige Gestaltung derselben hindern.

II. Kapitel.

§ 15.

Die vertragschliessenden Organe des Reiches und der Einzelstaaten.

Es ist ein vom monarchischen und republikanischen Staatsrechte übereinstimmend anerkannter Grundsatz, dass

die Vertretung des Staates nach Aussen in den Händen des Staatsoberhauptes liegt.

Demselben steht das Recht zu, Gesandte zu schicken und zu empfangen sowie Verträge mit fremden Staaten zu schliessen. In den monarchisch regierten Staaten Deutschlands ist daher vertragschliessendes Organ der Monarch, in den freien Städten der Senat.[1])

Was die völkerrechtliche Vertretung des deutschen Reiches betrifft, so liegt dieselbe dem Kaiser ob. Denn Art. 11 der R.-V. bestimmt: „Der Kaiser hat im Namen des Reichs Krieg zu erklären und Frieden zu schliessen, Bündnisse und andere Verträge mit fremden Staaten einzugehen, Gesandte zu beglaubigen und zu empfangen." Vertragschliessendes Organ des Reiches ist daher der Kaiser. Dieser übt das Repräsentationsrecht allerdings nicht als Souverän, als Monarch des Reiches; denn die Reichsgewalt steht nicht ihm, sondern der Gesammtheit der deutschen Bundesfürsten und freien Städte zu. Er übt vielmehr dieses Recht im Namen des Reiches als das durch die Reichsverfassung ausdrücklich hiezu berufene Organ der Reichsgewalt. —

Verschieden von der Frage wer die vertragschliessenden Organe sind, ist die Frage, ob deren Befugniss zur Vertragschliessung insoferne beschränkt wird, dass zum Abschluss eines Vertrages die Zustimmung oder Genehmigung gewisser politischer Organe erforderlich ist. Gleich hier sei jedoch bemerkt, dass letztere durch das ihnen eingeräumte Recht nicht dem Staatsoberhaupte in den Einzelstaaten oder dem Kaiser im Reiche als vertragschliessende Organe an die Seite treten. Sie haben, wenn auch ihre Beschlussfassung das

[1]) Vergl. Heffter, l. c. § 53 S. 117; G. Meyer, l. c. § 129; H. A. Zachariae, deutsches Staats- und Bundesrecht § 237. Pözl, l. c. § 176 S. 458 und die Verfassungsgesetze der Einzelstaaten — § 16 dieser Abhandl. —; hinsichtlich der in den Text nicht aufgenommenen H. A. Zachariae, die deutschen Verfassungsgesetze der Gegenwart. Göttingen 1855. 2 Fortsetzungen 1858 und 1862.

Zustandekommen eines Vertrages zu vereiteln vermag, eine von der Stellung des Staatsoberhauptes und des Kaisers verschiedene Stellung. Der Grund liegt darin, dass sie nicht den Staat völkerrechtlich vertreten.[1])

Als vertragschliessendes Organ hat im deutschen Reiche der Kaiser, in den deutschen Einzelstaaten das Staatsoberhaupt das Recht, die Verhandlungen mit auswärtigen Staaten über den Abschluss von Verträgen zu leiten, die Beamten zur Führung derselben zu ernennen, mit Vollmachten und Instruktionen zu versehen, die unterhandelten Festsetzungen zu prüfen und unter Umständen zu verwerfen, endlich die Beamten, wenn die Lage der Verhältnisse dies erheischt, zum definitiven Vertragsabschlusse zu ermächtigen.[2])

Alle diese Befugnisse fehlen den politischen Organen, welche niemals Unterhandlungen von sich aus mit einem fremden Staate behufs Abschlusses eines Vertrages einleiten und führen können. Erachten sie den Abschluss eines Staatsvertrages für nützlich, so können sie nur im Wege der Petition sich an das Staatsoberhaupt, bez. den Kaiser wenden, damit die zur Herbeiführung eines Vertragsschlusses geeigneten Schritte geschehen.

Eine Ausnahme von dem Satze, dass der Kaiser ausschliesslich berechtigt sei, die Verhandlungen mit fremden Staaten zu führen, ist indessen der Reichsverfassung bekannt. Das Schlussprotokoll zum Art. 8 § 6 des Zollvereinsvertrags vom 8. Juli 1867[3]) im Zusammenhalt mit Art. 40 d. R.-V. bestimmt, dass bei Handels- und Schifffahrtsverträgen mit Oesterreich und der Schweiz der Kaiser verpflichtet ist, die angrenzenden Bundesstaaten zur Theilnahme an den dem Abschlusse vorangehenden Verhandlungen einzuladen; jedoch soll diesen Staaten, falls eine Uebereinstimmung nicht

[1]) Vergl. § 16 dies. Darst.
[2]) Vergl. § A. 2.
[3]) Bdges.-Bl. 1867 S. 108.

erzielt wird, ein Veto gegen den Abschluss des Vertrages nicht zustehen.

Roenne[1]) behauptet zwar auf Grund der im bayerischen Schlussprotokolle unter Nr. XI enthaltenen Bestimmung noch eine zweite Ausnahme. Hier heisst es nämlich: „Es wurde allseitig anerkannt, dass bei dem Abschlusse von Post- und Telegraphenverträgen mit ausserdeutschen Staaten zur Wahrung der besonderen Landesinteressen Vertreter der an die betreffenden ausserdeutschen Staaten angränzenden Bundesstaaten zugezogen werden sollen."

Es besteht nun Uebereinstimmung — auch Roenne tritt nicht entgegen —, dass das Zugeständniss in Nr. XI, obwohl sich dasselbe den Worten nach auf alle Bundesglieder erstreckt, gegenüber den Bestimmungen des Art. 50 Abs. 2 doch höchstens auf Bayern und Württemberg Anwendung finden kann, da es den übrigen Bundesstaaten zur Wahrnehmung desselben an einer besonderen Post- und Telegraphenverwaltung mangelt.[2])

Aber selbst eine auf Bayern und Württemberg beschränkte Wirksamkeit des Zugeständnisses besteht nicht mehr. Die Klausel in Nr. XI fand ihr Motiv darin, dass im bayr. Verfassungsvertrage unter III § 4 dem Reiche auch Bayern gegenüber die Regelung des Post- und Telegraphenverkehrs mit dem Auslande schlechthin vorbehalten war. Dies ist aber in Abweichung vom Wortlaute des württembergischen Verfassungsvertrages geschehen, welcher die vertragsmässige Regelung des eigenen unmittelbaren Verkehrs mit fremden Nachbarstaaten nach näherer Massgabe des Art. 49 des Postvertrages vom 23. November 1867 an Württemberg überlassen hat, obwohl in dieser Rücksicht die volle Gleichstellung Bayerns mit Württemberg ausgesprochenermassen beabsich-

[1]) Roenne, l. c. II. Bd. 2. Abth. § 123 S. 294 A. 3 u. S. 296 A. 3.
[2]) Vergl. Fischer in von Holtzendorffs Jahrbuch I. S. 428.

tigt war. Letzteres geht aus den Verhandlungen in der 2. ausserordentlichen Session des norddeutschen Reichstages[1]) hervor. Nachdem nunmehr bei der gesetzlichen Redaktion der Reichsverfassung die ursprünglich nur württemberg'sche Klausel in den Text der Verfassung — Art. 52 Abs. 3 — aufgenommen und gleichzeitig auf Bayern ausgedehnt worden ist, so muss angenommen werden, dass die Nr. XI des bayr. Schlussprotokolls durch die in diesem Sinne erfolgte Formulierung des Verfassungstextes ihre Erledigung gefunden hat, und daher zu den Verhandlungen, welche dem Abschlusse von Post- und Telegraphenverträgen des Reiches mit ausserdeutschen Staaten vorangehen, kein Vertreter Bayerns oder Württembergs zur Wahrung der besonderen Landesinteressen zuzuziehen ist.

III. Kapitel.

Die Rechtsstellung des Bundesrathes und Reichstages im Reiche, der Volksvertretung in den Einzelstaaten hinsichtlich des Abschlusses völkerrechtlicher Verträge.

§ 16.

Allgemeine Grundsätze.

Wie die Reichsverfassung dem Bundesrathe und dem Reichstage, so räumen verschiedene Verfassungsurkunden der deutschen Einzelstaaten der Volksvertretung in Bezug auf völkerrechtliche Verträge ausdrücklich gewisse Befugnisse ein.

Nach Art. 11 Abs. 3 der R. V. ist, insoweit die Verträge mit fremden Staaten sich auf solche Gegenstände beziehen, welche nach Art. 4 in den Bereich der Reichsgesetz-

[1]) Stenogr. Ber. 6. Sitz. S. 70.

gebung gehören, zu ihrem Abschlusse die Zustimmung des Bundesrathes und zu ihrer Gültigkeit die Genehmigung des Reichstages erforderlich.

Nach Art. 48 der preussischen Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850 hat der König das Recht, Krieg zu erklären und Frieden zu schliessen, auch andere Verträge mit fremden Regierungen zu errichten. Letztere bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung der Kammern, soferne es Handelsverträge sind, oder wenn dadurch dem Staate Lasten oder einzelnen Staatsbürgern Verpflichtungen auferlegt sind.

Nach § 85 der württemberg'schen Verfassungsurkunde vom 25. September 1819 vertritt der König den Staat in allen seinen Verhältnissen gegen auswärtige Staaten. Es kann jedoch ohne Einwilligung der Stände durch Verträge mit Auswärtigen kein Theil des Staatsgebietes und Staatseigenthums veräussert, keine neue Last auf das Königreich und dessen Angehörige übernommen und kein Landesgesetz abgeändert oder aufgehoben, keine Verpflichtung, welche den Rechten der Staatsbürger Eintrag thun würde, eingegangen, namentlich auch kein Handelsvertrag, welcher eine neue gesetzliche Einrichtung zur Folge hätte, und kein Subsidienvertrag zur Verwendung der königlichen Truppen in einem Deutschland nicht betreffenden Kriege geschlossen werden. Nach § 86 wird der König von den Traktaten und Bündnissen, welche von ihm mit auswärtigen Mächten angeknüpft werden, die Stände in Kenntniss setzen, sobald es die Umstände erlauben.

Nach § 69 der Verfassung für Reuss jüngere Linie vom 14. April 1852 vertritt in allen Beziehungen zu anderen Staaten der Fürst den Staat allein. Nach § 70 kann jedoch durch Verträge mit anderen Staaten kein Theil des Staatsgebietes und des Staatseigenthums veräussert, keine Last auf das Land oder dessen Angehörige übernommen, und kein Landesgetetz abgeändert oder aufgehoben, auch keine Ver-

pflichtung, welche den Rechten der Staatsbürger Eintrag thun würde, eingegangen werden, ohne dass die Zustimmung der Volksvertretung vor dem Abschlusse eingeholt oder ertheilt worden ist. Von dieser Zustimmung sind die bereits abgeschlossenen Verträge für ihre vertragsmässige Dauer ausgenommen.

Nach § 84 der Anhalt-Bernburg'schen Verfassung vom 28. Februar 1850 schliesst der Herzog die Staatsvertäge mit anderen Regierungen ab. Zur Gültigkeit derselben ist die Genehmigung des Landtags erforderlich, unbeschadet einer provisorischen Ausführung in besonders dringenden Fällen.

Nach § 60 der Schwarzburg-Sondershausen'schen Verfassung vom 12. Dezember 1849 vertritt der Fürst das Fürstenthum nach Aussen und schliesst Vertäge mit anderen Staaten. Zur Gültigkeit bedürfen solche Verträge der Zustimmung oder Genehmigung des Landtages insoweit, als sie Bestimmungen enthalten, welche von der Regierung nicht ohne Einwillung des Landtages getroffen werden können.

Nach § 31 des Grundgesetzes für das Fürstenthum Schwarzburg-Rudolstadt vom 21. März 1854 bedürfen Regierungshandlungen, durch welche die regelmässigen Einkünfte des Landes geschmälert werden, vor ihrer Ausführung der Genehmigung des Landtages. Dahin gehören insbesondere Veräusserungen fürstlicher Domänen und Abschliessung von Staatsverträgen über Abtretung von Gebietstheilen, wobei Unterthanen aus dem Staatsverbande scheiden.

Nach § 11 der Waldeck'schen Verfassung vom 17. August 1852 vertritt der Fürst den Staat nach Aussen und schliesst Verträge mit fremden Regierungen. Verträge, durch welche dem Staate Lasten oder einzelnen Staatsangehörigen Verpflichtungen auferlegt werden, bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung der Stände.

Nach § 128 der Sachsen-Koburg-Gothaer Verfassung vom 3. Mai 1852 gehört zur gültigen Abschliessung der

Verträge mit anderen Staaten die Zustimmung des betreffenden Landtages dann, wenn dadurch dem Staate oder Einzelnen neue Lasten aufgelegt, oder Gesetze gegeben, abgeändert oder aufgehoben werden.

Nach Art. 6 des revidierten Staatsgrundgesetzes für das Grossherzogthum Oldenburg vom 22. November 1852 vertritt der Grossherzog das Grossherzogthum nach Aussen. Er schliesst Verträge mit anderen Staaten. Diese bedürfen jedoch der Zustimmung oder Bestätigung des Landtages, wenn sie

a) einen Gegenstand betreffen, über welchen ohne Zustimmung des Landtages von der Staatsregierung verfassungsmässige Anordnungen gültig nicht getroffen werden können, oder
b) Handels-, Schifffahrtsverträge und nicht einfache Gegenseitigkeitsverträge sind oder
c) einzelnen Staatsbürgern besondere Lasten auferlegen.

Nach § 27 der Verfassungsurkunde für die freie und Hansestadt Lübeck nach dem Beschlusse vom 29. Dezember 1851 (neu redigiert am 7. April 1875) ist dem Senate allein die Leitung sämmtlicher Staatsangelegenheiten anvertraut, insoweit nicht die nachfolgenden Bestimmungen eine Mitwirkung oder Zustimmung der Bürgerschaft oder des Bürgerausschusses ausdrücklich vorschreiben.

Nach § 53 ist die Mitgenehmigung der Bürgerschaft erforderlich:

. . . . . .

XII. Zum Abschlusse von Staatsverträgen, welche den Handel, die Schifffahrt, die Erhöhung von Posttarifen oder einen derjenigen Gegenstände betreffen, welche nach den vorstehenden Bestimmungen der Mitgenehmigung der Bürgerschaft unterliegen.

Nach § 54 ist, wenn bei Gelegenheit eines abzuschliessenden Vertrages der Senat und die Bürgerschaft der überein

stimmenden Ansicht sein sollten, dass der Gegenstand aus Rücksicht auf nothwendige Geheimhaltung sich so wenig zur Verhandlung mit dem Bürgerausschusse als mit der Bürgerschaft eigne, eine Geheimkommission zu ernennen, welche völlig an die Stelle des Bürgerausschusses wie der Bürgerschaft tritt, insoweit nicht in jedem einzelnen Falle von der Bürgerschaft die Befugniss der Kommission beschränkt ist. Die Zahl der in eine solche Kommission zu wählenden Mitglieder wird von der Bürgerschaft bestimmt, eine Vermehrung derselben ist vorzunehmen, so oft es die Bürgerschaft, sei es auf Antrag der Geheimkommission, sei es aus eigenem Antriebe für angemessen erachtet. Ein Beschluss der Geheimkommission ist nur dann gültig, wenn er von der Mehrheit sämmtlicher Mitglieder gefasst ist. Falls von einer Geheimkommission die Instruktion des mit dem Abschlusse eines Staatsvertrages beauftragten Abgeordneten genehmigt ist, so kann die Bürgerschaft ihre Zustimmung zu dem Vertrage nur dann ablehnen, wenn die Geheimkommission die Grenzen ihrer Befugniss überschritten haben, oder der Vertrag nicht der dem Abgeordneten ertheilten Instruktion gemäss abgeschlossen sein sollte. Die Mitglieder der Geheimkommission werden vom Bürgerausschusse ernannt.

Nach Art 22 der Verfassung der freien und Hansestadt Hamburg vom 28. September 1860 (neu redigiert am 13. Oktober 1879) vertritt der Senat den Staat in seinen Verhältnissen zum übrigen Deutschland und zum Auslande. Er leitet die auswärtigen Angelegenheiten, führt die auf dieselben bezüglichen Verhandlungen, ernennt die Bevollmächtigten bei anderen Staaten und beim deutschen Bunde. Er schliesst Handelsverträge und andere Staatsverträge ab, hat aber vor Ratifizierung derselben die Zustimmung der Bürgerschaft einzuholen. Ueberdies erklärt Art. 62 die Ratifikation von Handelsverträgen sowie von sonstigen Staatsverträgen als Gegenstand der Gesetzgebung, welche gemäss Art. 61

auf dem übereinstimmenden Beschlusse des Senates und der Bürgerschaft beruht.

Nach § 56 der Verfassung der freien und Hansestadt Bremen vom 21. Februar 1854 (neu redigiert am 17. November 1875) wirken der Senat und die Bürgerschaft in Ausübung der Staatsgewalt gemeinschaftlich, soweit nicht verfassungsmässig ein Anderes festgesetzt ist. Jedoch hat der Senat die Leitung und Oberaufsicht in allen Staatsangelegenheiten sowie die vollziehende Gewalt überhaupt nach Massgabe der Verfassung.

Nach § 57 gehört zum Wirkungskreise des Senates als der Regierung des Bremischen Staates:

a) Die Sorge für die innere und äussere Sicherheit des Staates;

b) die getreue Ausführung aller Staatsverträge;

. . . . . .

e) die Vertretung des Staates gegen Dritte;

f) die Leitung der auswärtigen Angelegenheiten, Ernennung und Instruktion aller bremischen Abgesandten, Konsuln und Agenten, Vollziehung von Staatsverträgen im Namen des Staates.

Nach § 58 sind Gegenstände der gemeinschaftlichen Wirksamkeit des Senates und der Bürgerschaft namentlich:

Die Genehmigung von Verträgen mit auswärtigen Regierungen, deren Inhalt Gegenstände betrifft, über welche dem Senate keine einseitige Verfügung zusteht.

Nach § 2 des Grundgesetzes für das Herzogthum Sachsen-Altenburg vom 29. April 1831 kann kein Theil des Staatsgebietes veräussert werden. Nach Abs. 3 geht, wenn zur Ausgleichung mit den Nachbarstaaten wegen bestehender Gränzstreitigkeiten, Hoheits- oder anderer Irrungen ein Austausch kleinerer Gebietstheile sich als räthlich oder unvermeidlich darstellt und dabei Abtretungen von Wohnsitzen mit Unterthanen oder von Domanialeigenthum beabsichtigt

wird, der landesherrlichen Genehmigung eines solchen Vertrages die Vernehmlassung der Landesdeputation [1]) voraus.

Nach § 7 der neuen Landschaftsordnung für das Herzogthum Braunschweig vom 12. Oktober 1832 vertritt der Landesfürst den Staat in allen Verhältnissen zu anderen Staaten. Er ordnet die Gesandtschaften und Missionen an, schliesst Staatsverträge und erwirbt dadurch Rechte für das Herzogthum, sowie er dasselbe zur Erfüllung der vertragsmässigen Verbindlichkeiten verpflichtet. Nach § 8 wird die Ständeversammlung, sobald es die Umstände zulassen, von solchen Verträgen in Kenntniss gesetzt. Die zur Ausführung derselben erforderlichen Mittel bedürfen der ständischen Bewilligung, und sollen in deren Folge neue Landesgesetze erlassen, oder die bestehenden aufgehoben oder abgeändert werden, so ist hiezu die verfassungsmässige ständische Mitwirkung erforderlich.

Die Bestimmungen, welche in den Verfassungsgesetzen enthalten sind, weichen von einander ab. — Nach der Landschaftsordnung für das Herzogthum Braunschweig erstrecken sich die Befugnisse der Ständeversammlung auf die Ausführung gewisser durch das Staatsoberhaupt abgeschlossener Verträge. Die Gültigkeit derselben aber ist dem Einflusse der Ständeversammlung vollständig entrückt. Dieselbe tritt mit der Ratifikation des Staatsoberhauptes ein. Das Gleiche gilt auch nach dem Sachsen-Altenburg'schen Grundgesetze. Allerdings soll in den durch § 2 Abs. 3 bezeichneten Fällen der Ratifikation der Verträge die Vernehmlassung der Landesdeputation vorausgehen. Darnach ist dieselbe jedoch nur berechtigt, sich über den beabsichtigten Vertragsschluss zu äussern. Es kommt ihr nicht das Recht zu, durch ihren Widerspruch denselben zu verhindern. Hingegen ist nach den übrigen Verfassungsbestimmungen theils zur Gültigkeit,

[1]) Ausschuss des Landtages.

theils zum Abschlusse der Verträge die Zustimmung oder Genehmigung der Volksvertretung, bezw. im deutschen Reiche die Zustimmung des Bundesrathes und die Genehmigung des Reichstages erforderlich. Der Sinn dieser Verfassungsbestimmungen kann ein doppelter sein. Sie bedeuten entweder: die Zustimmung ist eine Voraussetzung der völkerrechtlichen Gültigkeit des abzuschliessenden Vertrages, oder die Zustimmung ist eine Voraussetzung der staatsrechtlichen Gültigkeit. Ist letzteres der Fall, so sind auch nach diesen Verfassungsbestimmungen der Volksvertretung, bez. dem Bundesrathe und dem Reichstage keine anderen Befugnisse in Bezug auf völkerrechtliche Verträge eingeräumt als nach der Braunschweigischen Landschaftsordnung. Die Frage, ob die Verfassungsbestimmungen die erste oder die zweite Bedeutung haben, ist unter den Schriftstellern bestritten. Um zu einer richtigen Lösung derselben zu gelangen, scheint es räthlich, zuvörderst allgemein zu untersuchen, welcher Grund dafür besteht, die völkerrechtliche Gültigkeit der Verträge von der Zustimmung der Volksvertretung abhängig zu machen. Derselbe liegt in der Erwägung, dass die Angelegenheiten, welche der Staat durch Gesetze ordnet, und diejenigen, über welche er Verträge abschliesst, die nämlichen sind. „Alles, was der Staat wollen kann, kann er zum Inhalt seiner Gesetze und in gleicher Weise zum Inhalt völkerrechtlicher Verträge machen.[1])“

Wenn nun in einem konstitutionellen Staate das Staatsoberhaupt auf Grund der ihm zustehenden Repräsentativgewalt völkerrechtliche Verträge mit rechtlicher Wirksamkeit abzuschliessen befugt ist, und in denselben für den Staat Verpflichtungen übernimmt, welche sich nur dadurch erfüllen lassen, dass der bestehende Rechtszustand abgeändert oder die Steuerlast der Staatsangehörigen erhöht wird, so besteht

[1]) Laband, l. c. II S. 152.

die Gefahr, dass die Volksvertretung die ihr zugesicherten Rechte, Geldmittel für Staatsausgaben zu bewilligen und an der Ausübung der gesetzgebenden Gewalt theilzunehmen, nicht mehr in voller Freiheit geltend machen kann. Es steht zwar fest, dass der Rechtszustand, dessen Aenderung das Staatsoberhaupt in einem Vertrage seinem Mitkontrahenten zugesichert hat, durch den Abschluss des Vertrages noch nicht geändert wird; ferner dass hiedurch der einzelne Staatsangehörige noch nicht verpflichtet wird, Abgaben an den Staat zu entrichten und dadurch die Vollziehung des abgeschlossenen Vertrages zu ermöglichen. Denn Staatsverträge sind Rechtsgeschäfte, durch welche Ansprüche und Verpflichtungen unter den Kontrahenten, aber an sich keine Rechtswirkungen nach Innen (gegen Behörden und Unterthanen) begründet werden. Die Volksvertretung kann daher, obgleich das Staatsoberhaupt einen Vertrag abgeschlossen hat, die Mehrbelastung des Staatshaushaltes und die Aenderung des Rechtszustandes abhalten. Indessen ergibt sich, wenn ein vom Staatsoberhaupt abgeschlossener Vertrag mit der Ratifikation völkerrechtliche Gültigkeit erlangt hat, ein eigenthümliches Verhältniss: Trachtet die Volksvertretung die freie Uebung ihrer Rechte zu wahren, und weigert sie sich, in der Ueberzeugung, dass die Ausführung des Vertrages nachtheilige Folgen haben könnte, zu derselben die Hand zu bieten, so macht sie hiedurch dem Staatsoberhaupt den Vollzug des Vertrags unmöglich, und die Folge kann sein, dass der mitkontrahierende Staat den Vorwurf des Vertragsbruches erhebt und möglicherweise die Durchführung mit Waffengewalt erzwingt. Stimmt dagegen die Volksvertretung im Hinblick auf diese Eventualität den ihr vorgelegten Gesetzentwürfen rückhaltlos zu, so entsteht die Gefahr, dass von Seite des Staatsoberhauptes die Repräsentativgewalt dazu missbraucht wird, auf dem Umwege des Vertragsschlusses die Schranken zu durchbrechen, welche

seiner gesetzgebenden Gewalt durch die Staatsverfassung gezogen sind. Diese Gefahr wird allerdings nur höchst selten bestehen. Das Staatsoberhaupt wird als seine heilige Pflicht erachten, nie weitergehende Leistungen zu versprechen, als es zu erfüllen in der Lage ist, und Verträge, welche bloss unter Mitwirkung der Volksvertretung zum Vollzug gebracht werden können, erst ratifizieren, wenn es sich der Zustimmung der Volksvertretung versichert hat. Aber schon die Möglichkeit des Eintrittes der einen oder der anderen Folge ruft den Wunsch wach, einen Ausweg zu finden. Dieser besteht darin, der Volksvertretung in Bezug auf den Abschluss völkerrechtlicher Verträge einen solchen Einfluss zu gewähren, dass letztere nur mit ihrer Zustimmung völkerrechtliche Gültigkeit erlangen.

Hiebei ist zweierlei klar:

1) Nicht alle völkerrechtlichen Verträge erfordern zu ihrer Gültigkeit die Zustimmung der Volksvertretung. Dies ist nur insoweit der Fall, als ihre Ausführung der Mitwirkung der Volksvertretung bedarf.

Ob diese Voraussetzung gegeben ist, bestimmen die Verfassungsgesetze. In der Regel wird die Volksvertretung mitzuwirken haben, wenn die Ausführung der Verträge die Aenderung der bestehenden Landesgesetzgebung nothwendig macht, sei es, dass es sich um die Beseitigung vorhandener oder um die Schaffung neuer gesetzlicher Normen handelt, sowie wenn den Staatsangehörigen neue Steuern aufzuerlegen sind. Der Mitwirkung der Volksvertretung bedürfen regelmässig nicht die Verträge, welche öffentlich rechtliche Verhältnisse unter den Staaten betreffen.

2) Der Volksvertretung steht kein Mitwirkungsrecht an den abzuschliessenden Verträgen in der Art zu, dass sie neben dem Staatsoberhaupte vertragsschliessendes Organ ist. Das Recht, völkerrechtliche Verträge abzuschliessen, ruht zweckmässig in der Hand des Trägers der Staatsgewalt. Nur

die Gültigkeit der durch das Staatsoberhaupt abzuschliessenden Verträge wird von der Zustimmung der Volksvertretung abhängig gemacht. Wie der Abschluss der Ehe durch die Nupturienten erfolgt, die Gültigkeit der abgeschlossenen Ehe aber nach gewissen Rechtssystemen unter gewissen Voraussetzungen von der Zustimmung der Eltern des einen oder beider Nupturienten abhängig ist, so ist die Rechtsstellung des Staatsoberhauptes und der Volksvertretung gegenüber abzuschliessenden völkerrechtlichen Verträgen in der Art zu denken, dass der Abschluss der Verträge durch das Staatsoberhaupt erfolgt, die Gültigkeit der abgeschlossenen Verträge aber von der Zustimmung der Volksvertretung abhängig ist.

Ist nun aber ein in dieser Weise quantitativ und qualitativ beschränktes Mitwirkungsrecht der Volksvertretung überhaupt rechtlich zulässig? Ein Schriftsteller, nämlich Brockhaus stellt die Zulässigkeit in Abrede und äusserte sich hierüber in dem Aufsatz „Staatsgebiet" in von Holtzendorff's Rechtslexion II 483 folgendermassen: „Doch kann dem Mangel des landständischen Konsenses keine den Staatsvertrag zerstörende Wirkung dem auswärtigen Kontrahenten gegenüber beigelegt werden, da internationale Verträge ihre Gültigkeit nicht auf Grund einer Verfassungsverletzung verlieren, welche einer der beiden Kontrahenten durch den Abschluss des Vertrages beging." Andere Schriftsteller, vornehmlich Gneist,[1]) halten zwar nicht wie Brockhaus die Mitwirkung der Volksvertretung geradezu für rechtlich unzulässig, aber sie sind der Ansicht, dass es den Prinzipien des allgemeinen konstitutionellen Staatsrechts nicht entspreche, der Volksvertretung in Bezug auf abzuschliessende völkerrechtliche Verträge ein Mitwirkungsrecht im obigen Sinne einzuräumen. Sie erklären hinsichtlich der Stellung der Volksver-

[1]) Gneist, Gutachten über die Auslegung des Art. 48 der preussischen Verfassungsurkunde, abgedruckt bei E. Meier, l. c. S. 393 flg.

tretung zu völkerrechtlichen Verträgen als normale Grundsätze diejenigen, welche noch heute in der englischen Parlamentsverfassung gelten. Hiernach kann die vom Souverän eingegangenen Verpflichtungen oder Verträge keine andere Macht innerhalb des Königreichs rechtmässiger Weise beanstanden oder annullieren. Dagegen ist zu den legislativen Akten, welche die Ausführung der Verträge erheischt, die Mitwirkung des Parlamentes erforderlich. Zugleich sind des Königs Minister für die Betheiligung an dem Abschlusse eines der Ehre und den Interessen der Nation nachtheiligen Traktates dem Parlamente verantwortlich.

Allein die Ansicht Gneist's ist nicht zutreffend. Es widerspricht keineswegs dem Wesen der konstitutionellen Monarchie, die Gültigkeit völkerrechtlicher Verträge von der Zustimmung der Volksvertretung abhängig zu machen. Dasselbe verlangt nicht, dass der Wille des Staatsoberhauptes ein nach allen Seiten hin ausschliesslich massgebender ist.[1])

Wie das Staatsoberhaupt bei der Ausübung der Gesetzgebungsgewalt an die Zustimmung der Volksvertretung gebunden sein kann, ohne dass das Wesen der Monarchie Eintrag erleidet, so ist es mit dem Wesen der Monarchie auch vereinbar, dass der Wille des Staatsoberhauptes bei der Ausübung der Repräsentativgewalt unter gewissen Voraussetzungen an die Zustimmung der Volksvertretung gebunden ist.

Die Ansicht von Brockhaus ist ebenfalls nicht richtig. Sie fusst auf einem angeblichen Satze des Völkerrechts, wonach das Staatsoberhaupt ein für alle Mal der unbeschränkte Repräsentant des Staates nach Aussen ist. Ein solcher Satz des Völkerrechts existirt indessen nicht.

Zwei Schriftsteller haben gleichzeitig sich die Aufgabe

---

[1]) Gerber, öffentl. Recht, S. 84 flg.

gestellt, die Nichtexistenz desselben nachzuweisen, nämlich E. Meier[1]) und Gorius[2]) Beide (der erstere macht irrthümlicherweise auch Gneist die Annahme der Existenz eines völkerrechtlichen Prinzips zum Vorwurf) kommen übereinstimmend zu dem Ergebnisse, dass die Autoritäten des Völkerrechts weder in alter noch in neuerer Zeit den von Brockhaus behaupteten Satz bezeugen, sondern der Ansicht sind, dass es rechtlich zulässig ist, von der Zustimmung der Volksvertretung die Gültigkeit völkerrechtlicher Verträge abhängig zu machen;[3]) ob aber in einem konkreten Staate dies der Fall sei, lasse sich nur durch Prüfung der Verfassungsbestimmungen feststellen.

Fraglich könnte indessen sein, ob nicht Gründe der Zweckmässigkeit verbieten, in die Verfassungsgesetze Bestimmungen aufzunehmen, welche die Gültigkeit völkerrechtlicher Verträge von der Zustimmung der Volksvertretung abhängig machen.

Hiebei ist zu erwägen, dass ausser allem Zweifel in den Beziehungen von Staat zu Staat, sofern es sich um Krieg und Frieden und um die Existenzbedingungen der Nationen handelt, eine einheitliche Leitung noth thut, welche ihre Ziele unablässig im Auge hat, die Mittel zu diesen Zielen in den Schleier des Geheimnisses hüllt und den entscheidenden Augenblick geschickt benützt, mithin die Vorlage abzuschlies-

---

[1]) E. Meier in dem bereits wiederholt citierten Werke, der Abschluss von Staatsverträgen.

[2]) Gorius, das Vertragsrecht des deutschen Reichs, in den Annalen des deutschen Reichs 1874, S. 759 flg.; 1875 S. 551 flg.

[3]) Vergl. vornehmlich die bei Meier abgedruckten Stellen aus: Calvo de droit international, 2me édit. Paris 1870. 1871. I. 708, 721, 723; Wheaton, Elements du droit international, 4me édit. Leipzig 1864; I, 227, 239; Martens, précis du droit des gens moderne de l'Europe, fondé sur les traités et l'usage, 3me édit. Gottingue 1821 p. 95; ferner die Ausführungen bei Laband, l. c. § 64 S. 160 flg.; G. Meyer, l. c. 484 flg.

sender Verträge an die Volksvertretung sich als unmöglich erweist. Aber gerade solche Verträge werden, wie bereits hervorgehoben wurde, von vorneherein der ausschliesslichen Kompetenz des Staatsoberhauptes überwiesen und der Zustimmung der Volksvertretung wird das Wort nur geredet, insofern es sich um Verträge handelt, welche öffentlich rechtliche Verhältnisse in den Staaten betreffen.

Vertragsentwürfe über Gegenstände der Socialgesetzgebung — das Passwesen, die Freizügigkeit, die Heimaths- und Niederlassungsverhältnisse, — über Patent-, Marken- und Musterschutz, über Münz-, Mass und Gewichtssystem, über Eisenbahn-, Post- und Telegraphenwesen, über die Vollstreckung von Erkenntnissen der Civil- und Strafgerichtsbarkeit lassen sich ohne nachtheilige Folge der Oeffentlichkeit übergeben und in den Versammlungen der Volksvertretung zum Gegenstande der Debatte machen. Vielmehr wird das Verständniss über die Tragweite der Vertragsbestimmungen wesentlich hiedurch gefördert und werden die Aenderungen klargestellt werden, welche nach dem Abschluss der Verträge im Rechtszustande herbeizuführen sind.

Nach diesen Ausführungen ist es rechtlich zulässig, dass durch die erwähnten Verfassungsbestimmungen die Genehmigung oder Zustimmung der Volksvertretung, bezw. des Bundesrathes und des Reichstages als Voraussetzung der völkerrechtlichen Gültigkeit der Verträge erklärt wird. Ob dies aber der Fall ist, muss die Prüfung der Verfassungsbestimmungen ergeben.

Schliesslich ist noch zu erwähnen, dass die Verfassungsgesetze für Bayern,[1]) Baden,[2]) Hessen,[3]) Sachsen-Meiningen,[4])

[1]) Verfassungsurkunde des Königreichs Bayern vom 26. Mai 1818.

[2]) Verfassungsurkunde des Grossherzogthums Baden v. 2. August 1818.

[3]) Verfassungsurkunde des Grossherzogthums Hessen vom 17. Dezember 1820.

[4]) Grundgesetz für die vereinigte landschaftliche Verfassung des Herzogthums Sachsen-Meiningen vom 23. August 1829.

Sachsen,[1]) Lippe,[2]) Sachsen-Weimar,[3]) Reuss ältere Linie[4]) und Schaumburg-Lippe[5]) keine Bestimmungen über die Befugnisse der Volksvertretung in Bezug auf völkerrechtliche Verträge enthalten. Es unterliegt jedoch keinem Zweifel, dass auch in diesen Staaten die Volksvertretung berechtigt ist, an der Ausführung derjenigen Verträge mitzuwirken, welche in die Befugnisse der Volksvertretung eingreifen.

I) Die Rechtsstellung des Bundesrathes und des Reichstages.

§ 17.

Des Bundesrathes.

Die Zustimmung des Bundesrathes, welche nach Art. 11, Abs. 3 der R.-V. zum Abschlusse völkerrechtlicher Verträge nothwendig ist, bildet ein Erforderniss der völkerrechtlichen Gültigkeit. Diese Ansicht ist indessen in der Doktrin nicht allseitig anerkannt. In eingehender Weise wird sie von Laband[6]) bekämpft. Dieser Schriftsteller sucht auszuführen, dass die Zustimmung des Bundesrathes nur eine Voraussetzung der Vollziehbarkeit der vom Kaiser rechtsgültig abgeschlossenen Verträge ist. Ein Hauptargument für die Richtigkeit dieser Behauptung findet er im Absatz 2 des Artikels 11. Letzterer bestimmt: «Zur Erklärung des Krieges im Namen

---

[1]) Verfassungsurkunde des Königreich Sachsen v. 4. Semptember 1831.

[2]) Verfassungsgesetz für das Fürstenthum Lippe vom 6. Juli 1836.

[3]) Revidiertes Grundgesetz über die Verfassung des Grossherzogthums Sachsen-Weinmar vom 10. Oktober 1850.

[4]) Verfassungsgesetz für das Fürstenthum Reuss ä. L. v. 28. März 1867.

[5]) Landesverfassungsgesetz für Fürstenthum Schaumburg-Lippe vom 17. November 1868.

[6]) Laband l. c. II. § 64, S. 170.

des Reiches ist die Zustimmung des Bundesrathes erforderlich, es sei denn, dass ein Angriff auf das Bundesgebiet oder dessen Küsten erfolgt. Laband hält für zweifellos, dass der Absatz 2 zwar eine staatsrechtliche Beschränkung des Kaisers mit rechtlicher Wirkung nach Innen enthalte, dass aber hiedurch nicht mit Wirkung nach Aussen die dem Kaiser im Absatz 1 ertheilte völkerrechtliche Vertretungsbefugniss beschränkt werde; der Kaiser würde sich daher ohne Zweifel einer Ueberschreitung seiner staatsrechtlichen Befugnisse schuldig machen, wenn er abgesehen von dem Falle eines Angriffes auf das Bundesgebiet im Namen des Reiches den Krieg erklärte, ohne die Zustimmung des Bundesrathes eingeholt zu haben. „Aber würde", fragt Laband, „in diesem Falle die Kriegserklärung völkerrechtlich ungültig sein? Wäre der Krieg etwa ein Privatunternehmen des Kaisers, für welches das Reich die Verantwortlichkeit ablehnen könnte? Würde irgend jemand der Deduktion Gehör schenken, dass der fremde Staat ja wissen müsse, dass der Kaiser nicht berechtigt sei, ohne Zustimmung des Bundesrathes den Krieg zu erklären, dass desshalb eine solche Kriegserklärung nichtig sei, dass die vom Kaiser in Kriegsbereitschaft gesetzten und in das feindliche Gebiet geführten Truppen nicht als die Armee eines kriegführenden Staates anzusehen seien u. s. w.?"

Der für Laband unzweifelhafte Sinn des Absatzes 2 bietet nach dessen Ansicht ein authentisches Hilfsmittel, um festzustellen, welche Bedeutung die Worte „Zustimmung zum Abschluss» im Absatz 3 haben, da es den Regeln der Auslegungskunst entspreche, dieselbe Redewendung in demselben Artikel dem gleichen Sinne zu interpretieren. Die Richtigkeit dieser Interpretationsregel lässt sich im Allgemeinen nicht bezweifeln, obwohl ein zwingender Satz, sie stets zu beachten, keineswegs besteht, und Fälle nicht undenkbar sind, in welchen der wahre Sinn einer gesetzlichen Vorschrift durch die strenge Festhaltung an dieser Regel in sein Gegen-

theil verkehrt werden könnte. Solche Fälle können insbesondere gegeben sein, wenn an einem bestehenden Gesetze im Laufe der Zeit Zusätze nothwendig werden. Hiebei ist möglich, dass in Folge minder sorgfältiger Redaktion ein mit einem anderen sprachlich gleicher Ausdruck in einer juristischen Bedeutung genommen wird, welche mit derjenigen nicht übereinstimmt, in welcher der Ausdruck in demselben Gesetz anderwärts gebraucht ist. Diese Möglichkeit ist so sehr begründet, dass sie eines Beweises nicht bedarf und kann in minder umfangreichen Gesetzbüchern als beispielsweise das Corpus juris ist, auch wohl vorkommen. Gerade hinsichtlich des Abs. 2 trifft zu, dass derselbe in ein bereits fertiges Gesetz erst im Wege späterer Aenderung aufgenommen wurde. Art. 11 der Verfassung des norddeutschen Bundes hatte zwei Absätze, welche als Absatz 1 und 3 des jetzigen Artikels 11 sich wiederfinden. Zwischen beiden wurde in der Reichsverfassung Absatz 2 eingefügt. Die obige Interpretationsregel dürfte um desswillen mit Vorsicht anzuwenden sein.

Es ist sogar zu fragen, ob nicht auf Grund des Umstandes, dass der jetzige Absatz 3 bereits in der norddeutschen Bundesverfassung steht, mit mehr Recht verlangt wird, bei der Interpretation des Abs. 2 vom Abs. 3 auszugehen, denn daraus dass der Absatz: «Zur Erklärung des Krieges im Namen des Reiches ist die Zustimmung des Bundesrathes erforderlich u. s. w.» an zweiter, der Absatz: «Insoweit Verträge mit fremden Staaten u. s. w.» an dritter Stelle sich findet, darf nichts gefolgert werden. Dies ergiebt sich aus der Anordnung des Inhaltes in Absatz 1 als nothwendig und naturgemäss. Da in Absatz 1 die Bestimmung: «der Kaiser hat im Namen des Reichs Krieg zu erklären,» der Bestimmung, «der Kaiser hat Verträge zu schliessen» vorausgeht, so folgt natürlich die Beschränkung, welche das Recht des Kaisers betrifft, Krieg zu erklären, früher als die Beschränkung, welche sich auf das Recht des Kaisers, Verträge zu schliessen, bezieht. An

sich stehen aber beide Bestimmungen in Abs. 2 und Abs. 3 als Beschränkungen des Abs. 1 ebenmässig dem letzteren gegenüber, und ein Prioritätsverhältniss des Abs. 2 gegenüber dem Abs. 3, welches berechtigte, den ersteren als authentisches Hülfsmittel zur Interpretation des letzteren zu benützen, lässt sich nicht behaupten.

Geben wir indessen einen Augenblick zu, dass Abs. 2 zur Interpretation des Abs. 3 zu benützen ist, so fragt sich: Ist erwiesen, dass der Abs. 2 nur eine staatsrechtliche und nicht eine völkerrechtliche Beschränkung des Kaisers statuirt? Es steht fest, wie später noch näher auszuführen sein wird, dass der Kaiser gemäss Abs. 1 des Artikels 11 ohne irgend welche Beschränkung durch Bundesrath und Reichstag Frieden schliessen kann. Hieraus könnte allerdings gefolgert werden, dass der Selbstständigkeit des Kaisers zum Friedensschlusse konsequenter Weise das Recht entspreche, selbstständig und ohne Beschränkung durch den Bundesrath Krieg zu erklären. Die sachliche Wichtigkeit des Entschlusses kann nicht wohl als ein Grund des Unterschiedes angenommen werden. Sie ist in beiden Fällen die gleiche. Die Ehre des Reiches, sein Recht und seine Interessen sind in beiden Fällen gleichmässig auf dem Spiel. Ebenso sind die Einzelstaaten in dem einen wie in dem anderen Fall mit Rechten und Interessen betheiligt, können zu Opfern genöthigt, vielleicht in ihrer Existenz bedroht werden. Beide Entschlüsse müssen gründlichst erwogen werden und sind höchst verantwortungsvoll. Wollte für eine selbstständige Entscheidung des Kaisers in Betreff eines Friedensschlusses angeführt werden, dass es gegen des Kaisers Würde streite, denselben zur Fortsetzung eines von ihm nicht länger für möglich oder nützlich erachteten Krieges zu nöthigen, oder dass eine so erzwungene Kriegsführung schwerlich mit Kraft und gutem Erfolg stattfinde: so muss auf der anderen Seite geltend gemacht werden, dass „ein gegen eine Kriegserklärung

ausfallender Beschluss des Bundesrathes den Kaiser, welcher bisher selbstständig die Verhandlungen führte, an die fremde Macht nicht auszugleichende Bedingungen stellte oder deren mit einem Bruche drohende Forderungen zurückwies, welcher alle militärischen Vorkehrungen zu einem Kriege aus eigenem Rechte traf bis zur Mobilmachung und Aufstellung an der Grenze, welcher vielleicht Bündnisse zu dem Zwecke rechtsgültig abschloss, in bedenklicher Weise blossstellen und überdiess die Ehre und das Ansehen des Reiches, wahrscheinlich ganz nutzlos, verletzen würde.“ [1])

Allein wenn auch aus der sachlichen Wichtigkeit des Entschlusses kein Grund des Unterschiedes entnommen werden kann, so lässt sich doch nicht in Abrede stellen, dass die Reichsverfassung einen Unterschied festsetzen will. Denn legt man mit Laband dem Abs. 2 eine lediglich staatsrechtliche Bedeutung bei, so ist klar, dass dem Bundesrathe ein blosser Schein von Recht eingeräumt ist, ein Recht, dessen Inhalt in der Bewilligung der zur Kriegsführung erforderlichen Mittel gipfelt, und das ihm auf Grund seiner Stellung als gesetzgebender Faktor an sich schon zukommt. Die Verleihung eines blossen Scheinrechtes darf der Reichsverfassung nicht zum Vorwurf gemacht werden. [2])

Unsere Auffassung von Abs. 2 wird auch durch die Ausführung Labands nicht erschüttert, dass der Kaiser in der Lage ist, durch sein Verhalten den Ausbruch eines Krieges zu veranlassen. Dies lässt sich nicht bestreiten. Allein diese Möglichkeit, welche zweifelsohne eine gröbliche Verletzung der dem Kaiser obliegenden staatsrechtlichen Pflichten enthalten würde, beweist nicht viel: die Möglichkeit, unter Missachtung verfassungsmässiger Schranken den Ausbruch eines Krieges herbeizuführen, ist auch der Geschichte

[1]) Mohl, l. c. S. 326.

[2]) Vergl. Mohl, l. c. S. 326.

der vereinigten Staaten bekannt, obwohl nach deren Verfassung unzweifelhaft feststeht, dass zur Kriegserklärung ein Beschluss des Kongresses gehört: „The Congress shall have power to declare war." Der Präsident Tyler machte indessen kurz vor Ablauf seiner Amtszeit den Krieg mit Mexiko durch sein Verhalten unvermeidlich.[1])

Ausser dem eben erörterten juristischen Argument wird auch ein politisches zum Beweise der Unhaltbarkeit unserer Ansicht verwendet:

„Nach derselben ist, führt Laband aus, der Kaiser befugt, die gesammte auswärtige Politik zu leiten, Schutz- und Trutzbündnisse zu schliessen, das Reich in einen Krieg zu stürzen, die bewaffnete Macht des Reiches aufzubieten, die höchsten Lebensinteressen des Reiches auf das Spiel zu setzen — aber einen Staatsvertrag abzuschliessen, der die Niederlassungsverhältnisse oder den Schutz literarischer Erzeugnisse oder die Form und Beweiskraft von Notariatsurkunden eines Konsuls u. dgl. betrifft, dazu wäre der Kaiser nicht legitimirt. So ganz willkürlich kann ein Staat denn doch nicht die Vertretungsbefugniss regeln und beschränken. Wem ein Staat die Verwendung der Armee und Kriegsmarine, die Entscheidung über Krieg und Frieden, die Leitung der gesammten auswärtigen Politik überträgt und anvertraut, dem muss der Staat auch zu seiner Vertretung im internationalen Verkehr ermächtigen, dessen feierliches Wort muss er mit der Kraft ausstatten, den Staat zu verpflichten. Wenn jemals der Versuch einer praktischen Anwendung der entgegenstehenden Theorie gemacht werden sollte, d. h. wenn ein vom deutschen Kaiser Namens des Reiches ratifizierter Staatsvertrag nachträglich von der deutschen Regierung für völkerrechtlich unverbindlich und null und

[1]) Vergl. Rüttimann, das nordamerikanische Bundesstaatsrecht, Bd. I (1867) S. 294. Bd. II S. 173.

nichtig erklärt werden würde, weil der Bundesrath (oder Reichstag) die Zustimmung zu demselben nicht ertheilt habe, obgleich der Vertrag zu der im Art. 11 Abs. 3 der R.-V. aufgeführten Kategorie gehöre, so würde das allgemeine Rechtsgefühl hierin nicht die Bethätigung eines im völkerrechtlichen Verkehr anerkannten Rechtssatzes, sondern einen frivolen Wort- und Vertragsbruch erblicken."

Diesen Ausführungen wird zum Theil die Spitze dadurch abgebrochen, dass nach richtiger Auffassung Abs. 2 die Zustimmung des Bundesrathes zur Kriegserklärung vorschreibt. Ferner ist es zwar richtig, dass dem Kaiser, wie die späteren Erörterungen darthun werden, die Befugniss zum Friedensschlusse zusteht, aber dieselbe kommt ihm eben um der eigenartigen Natur der Friedensverträge ausnahmsweise zu. Andererseits wird die Bedeutung der völkerrechtlichen Verträge, zu deren Abschlusse die Zustimmung des Bundesrathes erforderlich ist, von Laband unterschätzt und dadurch die Beweiskraft seiner Ausführungen geschmälert.

Auch die Verträge des Abs. 3 betreffen Lebensinteressen der deutschen Staatsangehörigen von hervorragender Wichtigkeit. Sie modifizieren mittelbar die einheimische Zoll-, Heimath- und Gewerbegesetzgebung; und wenn auch manche Verträge scheinbar nur eine Wirkung nach Aussen hin haben, so ergibt eine nähere Untersuchung doch oft, dass deren Ausführung auf das Entschiedenste in die staatliche Gesetz- und Verordnungssphäre eingreift. Denn wenn z. B. die Verträge über die Abschaffung des Negerhandels das Durchsuchungsrecht der nationalen Schiffe gewähren, so berühren sie die Gesetze über Schutz der Person und des Eigenthums, insofern die Schiffe nach bekannten Grundsätzen schwimmende Theile des Landes sind, oder wenn Verträge über Konsularjurisdiktion die Art und Weise feststellen, in der jene im fremden Lande geübt werden soll, so berühren sie denkbarer Weise die den Staatsbürgern ver-

fassungsmässig gewährten Garantien einer unabhängigen Rechtspflege, ein Gesichtspunkt, der seiner Zeit in den Berathungen des preussischen Landtags über das Gesetz hinsichtlich der Konsulargerichtsbarkeit scharf hervorgehoben worden ist, denn die Verträge enthalten die näheren Normen über Verfassung und Verfahren thatsächlich nicht.

Abgesehen davon, dass weder das erwähnte juristische noch das politische Argument die Unrichtigkeit der von uns behaupteten Ansicht zu beweisen vermögen, fehlt es für ihre Richtigkeit auch nicht an positiven Gründen.

Zunächst spricht für dieselbe bei unbefangener Prüfung der Wortlaut des Abs. 3. Der Ausdruck: „Zum Abschluss eines Vertrages ist die Zustimmung des Bundesrathes erforderlich" kann wohl keinen anderen Sinn haben als die Zustimmung ist eine Voraussetzung des Zustandekommens des Vertrages. Ein weiteres Argument liefert die Entstehungsgeschichte des Abs. 3. Art. 48 der preussischen Verfassungsurkunde lautet: „Der König hat das Recht, Krieg zu erklären und Frieden zu schliessen, auch andere Verträge mit fremden Regierungen zu errichten. Letztere bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung der Kammern, sofern es Handelsverträge sind, oder wenn dadurch dem Staate Lasten oder einzelnen Staatsbürgern Verpflichtungen auferlegt werden." Im Anschlusse an diese Bestimmung der preussischen Verfassung betrachtete die ursprüngliche preussische Vorlage über die Verfassung des norddeutschen Bundes die Befugniss, Staatsverträge zu schliessen, als eine Prärogative des Präsidium und unterwarf nur die Handels- und Schifffahrtsverträge der Zustimmung des Bundesrathes. Die verbündeten Regierungen setzten jedoch bei der Feststellung des Entwurfes durch, dass alle in den Bereich der Bundesgesetzgebung gehörigen Verträge der Zustimmung des Bundesrathes unterworfen

sein sollen. Endlich fügte der konstituierende Reichstag durch Annahme des Amendements Lette der Zustimmung des Bundesrathes auch noch die Genehmigung des Reichstages hinzu, wodurch der Absatz 3 die nunmehrige Fassung erhielt.

Diese augenscheinliche Anlehnung an Art. 48 der preussischen Verfassung berechtigt, von der Bedeutung, welche nach der preussischen Verfassungsurkunde der Zustimmung der Kammern zukommt, einen Schluss auf die Bedeutung der Zustimmung des Bundesrathes zu machen. Die Untersuchung des Art. 48 lehrt aber, dass nicht etwa die staatsrechtliche, sondern die völkerrechtliche Gültigkeit der Verträge von der Zustimmung der Kammern abhängt. [1])

Schliesslich ist, wie oben mit Rücksicht auf Abs. 2 geschehen, noch darauf hinzuweisen, dass die Bestimmung des Abs. 3, wenn ihr nicht eine völkerrechtliche Bedeutung zugestanden wird, geradezu nichtssagend ist und ihr Mangel in der Reichsverfassung sich nicht im Mindesten fühlbar machen würde. Sowie es sich in denjenigen Staaten, deren Verfassungen dem Staatsoberhaupte die Befugniss zum definitiven Vertragsabschlusse einräumen und keine Art von Verträgen an die Zustimmung der Volksvertretung knüpfen, völlig von selbst versteht, dass trotz des Mangels jeglicher Bestimmung das Staatsoberhaupt die Verträge nicht einseitig ausführen darf, soweit die Ausführung nur im Wege der Gesetzgebung möglich ist, sondern hiezu diesen Weg beschreiten muss, so würde auch im deutschen Reiche für den Kaiser das Verbot, völkerrechtliche Verträge, deren Ausführung den Weg der Reichsgesetzgebung erheischt, selbstständig auszuführen, sich ganz von selbst verstehen, und die Sanktion desselben in der Reichsverfassung wäre überflüssig. Auch Laband kann sich dieser Erwägung nicht

[1]) Vergl. § 21.

verschliessen und erklärt die Vorschrift in Abs. 3 „als ganz entbehrlich und im Grunde selbstverständlich.“ Um ihre Aufnahme in die Reichsverfassung indessen zu rechtfertigen, führt er an, dass die Bestimmung verhüten solle, das Wesen eines Staatsvertrages missverständlich aufzufassen, und hiedurch aus der in Abs. 1 dem Kaiser eingeräumten Legitimation zur Vertretung des Reiches im völkerrechtlichen Verkehr in absurder Weise zu folgern, der Kaiser könne einen Befehl, den er nur mit Zustimmung des Bundesrathes und Reichstages erlassen dürfe, alsdann ohne Zustimmung des Bundesrathes und Reichtages erlassen, wenn er zuvor den Erlass dieses Befehls in einem Vertrage mit einer fremden Macht der letzteren zugesichert habe. [1])

§ 18.

Des Reichstages.

Nach Art. 11 Abs. 3 ist zur Gültigkeit völkerrechtlicher Verträge des deutschen Reichs die Genehmigung des Reichstages erforderlich. Die rechtliche Bedeutung derselben ist in

[1]) In der Literatur treten der Ansicht Labands vornehmlich G. Meyer, l. c. § 190 S. 488 und Gneist, l. c. S. 358 bei; für die völkerrechtliche Bedeutung der Zustimmung des Bundesrathes erklären sich: E. Meier, l. c. S. 275; Mohl, l. c. S. 303; Roenne, Staatsrecht des deutschen Reichs, 2. Aufl. § 123; Thudichum, Verfassungsrecht S. 91 flg. S. 127; Seydel, l. c. S. 118; Gorius, l. c. Jahrg. 1875 S. 770. Letzterer Schriftsteller fasst die Stellung, welche dem Bundesrathe bei der internationalen Vertragsschliessung zukommt, insoferne abweichend von der hier vertretenen Ansicht auf, als ihm der Bundesrath bei internationaler Vertragsschliessung des Reiches eigentlich Kontrahent ist, der nur formell durch den Kaiser in einheitlicher Weise völkerrechtlich vertreten wird, eine Auffassung, welche angesichts der deutlichen Bestimmung des Absatzes 1, dass der Kaiser das vertragschliessende Organ ist, und dem Bundesrathe nach Abs. 3 Befugnisse nur hinsichtlich eines gewissen Kreises völkerrechtlicher Verträge eingeräumt sind, nicht zutreffend erscheint, in welcher übrigens die blos staatsrechtliche Bedeutung der Zustimmung des Bundesrathes auf das Entschiedenste negiert ist.

noch höherem Grade in der Theorie bestritten als die der Zustimmung des Bundesrathes zum Abschlusse. Es ist begreiflich, dass diejenigen Schriftsteller, welche die Zustimmung des Bundesrathes als eine Voraussetzung der Vollziehbarkeit völkerrechtlicher Verträge ansehen, auch die Genehmigung des Reichstages als eine solche erklären. Aber selbst Schriftsteller, welche sich für die völkerrechtliche Bedeutung der Zustimmung des Bundesrathes aussprechen, schreiben der Genehmigung des Reichstages eine staatsrechtliche Bedeutung zu und konstatieren somit einen prinzipiellen Unterschied zwischen der Stellung des Bundesrathes und der des Reichstages. Zu diesen Schriftstellern zählt Seydel[1]) und Roenne.[2])

Nach richtiger Ansicht muss jedoch die Genehmigung des Reichstages in gleicher Weise wie die Zustimmung des Bundesrathes als ein Erforderniss der völkerrechtlichen Gültigkeit der Verträge erklärt werden. Hiegegen wird von denjenigen Schriftstellern, welche der Zustimmung des Bundesrathes lediglich staatsrechtliche Bedeutung beilegen, zunächst eingewendet, dass, wenn dem Bundesrathe kein Einfluss von völkerrechtlicher Bedeutung zusteht, dies umsoweniger hinsichtlich des Reichstages der Fall sein könne. Dieser Einwand bedarf mit Rücksicht auf die früheren Ausführungen keiner weiteren Widerlegung.

Als Hauptargument gegen die von uns vertretene Ansicht wird aber eine Debatte benützt, welche sich im konstituierenden Reichstage[3]) über ein zu Art. 47 des Verfassungsentwurfes — nunmehr Art. 50 der Reichsverfassung — von den Abgeordneten Erxleben und Francke beantragtes Amendement entspann. Abs. 2 des erwähnten Artikels überträgt für das Post- und Telegraphenwesen dem Präsidium den

[1]) Seydel, l. c. S. 118.

[2]) Roenne, l. c. S. 60.

[3]) XXV. Sitzung des konstituierenden Reichstages vom 2. April 1871.

Erlass der reglementarischen Festsetzungen und allgemein administrativen Anordnungen, sowie die ausschliessliche Wahrnehmung der Beziehungen zu anderen Post- und Telegraphenverwaltungen. Das beantragte Amendement wünschte nun zu diesem Artikel den Zusatz: „In Betreff der mit denselben abzuschliessenden Verträge vergleiche jedoch Art. 11.“ Dieser Zusatz wollte also die nach Art. 11 Abs. 3 zu Verträgen im Allgemeinen erforderliche Zustimmung des Bundesrathes und Genehmigung des Reichstages den Post- und Telegraphenverträgen insbesondere sichern, war aber im Hinblick auf Art. 11 völlig überflüssig und wurde auch bei der Abstimmung verworfen.

Vor der Abstimmung machte der Bundeskommissär Staatsminister Graf von Itzenplitz geltend: „Aus der Verweisung auf Art. 11 könnte gefolgert werden, es müssten alle Post- und Telegraphenverträge mit auswärtigen Staaten vor ihrer Ausführung dem Reichstage vorgelegt werden. Das ist aber in Bezug auf die Post- und Telegraphenverträge mit auswärtigen Staaten völlig unausführbar, da diese in der Regel, wenn nicht Schaden entstehen soll, sofortige Ausführung verlangen. Ich glaube auch, dass der Abgeordnete Lette bei seinem Amendement[1]) eine vorausgehende Vorlage nicht in Aussicht genommen hat, sondern es eben nur so verstanden hatte, wie es im preussischen Abgeordnetenhause gewesen ist, dass Handels-, Schifffahrtsverträge u. s. w. dem Landtage zur Genehmigung vorgelegt, Postverträge aber der Budgetkommission nachträglich mitgetheilt werden: natürlicherweise aber, wenn zu solchen Verträgen Geld gegeben werden müsste, dann versteht es sich wieder ganz von selbst, dass der Reichstag dazu die Genehmigung geben muss.“[2])

[1]) Auf Antrag Lette's war, wie bereits erwähnt, die Genehmigung des Reichstages als Erforderniss zur Gültigkeit der Verträge in den Abs. 3 des Art. 11 aufgenommen worden.

[2]) Stenogr. Ber. S. 518.

Hierauf erwiderte der Abgeordnete Lette. „Ich kann mich mit den Ausführungen des Herrn Ministers eigentlich überall einverstanden erklären. Im Wesentlichen ist mit meinem Amendement zu Art. 11 nichts Anderes gemeint als das, was auch in der preussischen Verfassung bestimmt ist. Ausserdem weist wohl schon die Fassung des Amendements darauf hin, dass es nur um eine nachträgliche Genehmigung in den betreffenden Fällen zu thun ist, da es heisst „zur Gültigkeit bedarf es der Genehmigung des Reichstags." Es ist eine andere Fassung in Bezug auf den Reichstag gewählt als in Bezug auf den Bundesrath. Ich glaube, ich kann das im Namen meiner politischen Freunde versichern, dass ein Anderes durchaus nicht beabsichtigt ist, und dass man am wenigsten die Exekutive in gedachter Beziehung hat genieren wollen. Manche übrigens von derartigen Verträgen werden zum Theil nur in das Gebiet der Exekutive gehören, und nicht einmal der Vorlegung beim Reichstage bedürfen. Soweit sie aber nach der Wortfassung unseres Amendements in Verbindung mit Art. 4 der Genehmigung des Reichstages bedürfen, würde es in den vorausgesetzten Fällen genügen, dass sie nachträglich vorgelegt werden."[1])

Die Schriftsteller, welche der Genehmigung des Reichstages staatsrechtliche Bedeutung zuschreiben, argumentieren in folgender Weise: Der Bundeskommissär Itzenplitz legte der Genehmigung des Reichstages eine lediglich staatsrechtliche Bedeutung bei. An dem Abgeordneten Lette wäre es also gewesen, in energischer Weise die völkerrechtliche Bedeutung des Abs. 3 zu vertheidigen. Da derselbe sich aber im Eingang seiner Rede äusserte, er könne sich eigentlich mit den Ausführungen des Ministers überall einverstanden erklären, so erhellt, dass auch Lette selbst dem Abs. 3

[1]) Stenogr. Ber. S. 519.

eine staatsrechtliche Bedeutung zuschreibt. Allein diese Argumentation kann nicht richtig sein. Wäre sie es, so würde Lette entweder den Vorwurf auf sich laden, in kurzer Zeit seine Ansicht über den Abs. 3 gewechselt oder die Aufnahme einer ganz entbehrlichen und selbstverständlichen Bestimmung in die Reichsverfassung beantragt zu haben.

Am meisten sind die Eingangsworte der Lette'schen Erwiderung einer Missdeutung ausgesetzt. Allein dieselben drücken in ihrer Allgemeinheit lediglich aus, dass ein grosser Theil der Vereinbarungen über Post- und Telegraphenwesen als unter den Abs. 3 überhaupt nicht fallend, ohne weiters vom Kaiser abgeschlossen und selbstständig ausgeführt werden kann. Im ferneren Verlaufe seiner Erwiderung aber spricht Lette die Gedanken aus:

1) dass im Wesentlichen mit seinem Amendement nichts Anderes gemeint sei, als was auch in der preussischen Verfassung bestimmt ist;
2) dass nach der Fassung des Amendements in den von Itzenplitz vorausgesetzten Fällen eine nachträgliche Genehmigung des Reichstages genüge; mit Absicht sei eine andere Fassung in Bezug auf den Reichstag als in Bezug auf den Bundesrath gewählt worden.

Der erste Gedanke läugnet die völkerrechtliche Bedeutung der Genehmigung des Reichstages nicht. Die preussische Verfassungsurkunde macht, wie dargelegt werden wird, von der Zustimmung der Kammern die völkerrechtliche Gültigkeit der Verträge abhängig, „soferne es Handelsverträge sind, oder wenn dadurch dem Staate Lasten oder einzelnen Staatsbürgern Verpflichtungen auferlegt sind."

Insbesondere aber wird in dem zweiten Gedanken eine Stütze der gegentheiligen Ansicht gefunden.

Laband meint[1]): »Wenn die Genehmigung des

[1]) Laband l.c. S. 176.

Reichstags eine Vorbedingung für den völkerrechtlich gültigen Abschluss eines Staatsvertrages wäre, wenn er ohne diese Genehmigung keine internationale Verpflichtung erzeugen könnte und null und nichtig bliebe, so könnte die Vorlegung des Vertrages an den Reichstag nicht als «nachträglich» bezeichnet werden. Diese Ausdrucksweise ist vielmehr nur mit der Auffassung vereinbar, dass die Regierung den Vertrag bereits mit völkerrechtlicher Kraft und Wirksamkeit abgeschlossen habe und hierauf zur Vollziehung desselben im Inlande die Genehmigung des Reichstages einholt.»

Jedoch auch der zweite Gedanke Lette's läugnet die völkerrechtliche Bedeutung der Genehmigung des Reichstages nicht. Dadurch dass die Reichsverfassung die Zustimmung des Bundesrathes zum Abschlusse eines Vertrages für erforderlich erklärt, bestimmt sie: die Zustimmung soll bereits gegeben sein, ehe der Kaiser den Vertrag abschliesst. Dadurch aber, dass sie die Genehmigung des Reichstages zur Gültigkeit für erforderlich erklärt, wird qualitativ die Genehmigung des Reichstages mit derselben juristischen Bedeutung ausgestattet wie die Zustimmung des Bundesrathes, jedoch nicht vorgeschrieben, dass sie nothwendig vor dem Abschlusse, vor der Ratifikation, zu erfolgen hat. Die Genehmigung des Reichstages wird regelmässig vor der Ratifikation erholt werden, jedoch ist die Vorlage eines Vertrages an den Reichstag erst nach geschehener Ratifikation nicht verfassungswidrig, und insbesondere bei denjenigen Verträgen ausnahmsweise zulässig, deren Vorlage an den Reichstag vor dem Abschluss Itzenplitz für undurchführbar hält. Demgemäss konnte Lette die Genehmigung des Reichstags als eine «nachträgliche» bezeichnen und darauf hinweisen, dass absichtlich, um die Zulässigkeit der nachträglichen Vorlage an den Reichstag gesetzlich zu sanktionieren, eine andere Fassung im Absatz 3 hinsichtlich des Bundesrathes und eine andere

hinsichtlich des Reichstags gewählt sei. Mehr als dies wollte der Abgeordnete Lette wohl nicht sagen.

Die völkerrechtliche Bedeutung der Genehmigung des Reichstages wurde auch stets im Reichstage selbst festgehalten. Von grossem Interesse ist in dieser Hinsicht die Debatte bei der Berathung des Freundschafts-Handels-Schiffahrts- und Konsularvertrages zwischem dem deutschen Reich und dem Königreiche der Hawaiischen Inseln vom 25. März — 19. September 1879. Als derselbe durch den Reichskanzler zur verfassungsmässigen Beschlussnahme dem Reichstage vorgelegt worden war, und letzterer in die Berathung über denselben eintrat, richtete der Abgeordnete Lasker sofort an die Reichsregierung die Frage, warum sie im Gegensatze zu der heutigen Vorlage unterlassen habe, zur Verlängerung des deutsch-österreichischen Handelsvertrages, d. d. 16. Dezember 1878,[1]) für die Zeit vom 1. Januar 1880 bis 1. Juli desselben Jahres die verfassungsmässige Genehmigung des Reichstages einzuholen, begründete die Nothwendigkeit derselben, sowie ihre völkerrechtliche Bedeutung in längerer Rede und stellte sodann den Antrag: «der Reichstag wolle beschliessen, den Reichskanzler aufzufordern, dem Reichstage das unter der Bezeichnung «Erklärung» zwischen Deutschland und Oesterreich-Ungarn geschlossene Abkommen vom 31. Dezember 1879, betreffend die theilweise Verlängerung des Handelsvertrages zwischen beiden Ländern, zur verfassungsmässigen Genehmigung vorzulegen.» Der Antrag fand im Reichstage die nöthige Unterstützung. Ehe jedoch über denselben Beschluss gefasst wurde, hatte der Reichskanzler die unter dem 11. April 1880 von den Bevollmächtigten der

[1]) Mit dem 31. Dezember 1879 lief dessen Giltigkeitsdauer ab. Vor dem Eintritt dieses Termins hatten die Regierungen Deutschlands und Oesterreich-Ungarns sich bereits verständigt, die Gültigkeit des Vertrages für die Zeit vom 1. Januar 1880 bis 1. Juli desselben Jahres im Wege gemeinschaftlicher Erklärung zu verlängern.

deutschen und österreichisch-ungarischen Regierung abgeschlossene Uebereinkunft zwischen Deutschland und Oesterreich-Ungarn wegen weiterer provisorischer Regelung der Handelsbeziehungen für die Zeit vom 1. Juli 1880 bis 1. Juli 1881 dem Reichstage zur verfassungsmässigen Beschlussnahme am 12. April 1880 vorgelegt und in der der Uebereinkunft beigefügten Denkschrift die völkerrechtliche Bedeutung der Genehmigung des Reichstages in unzweideutiger Weise anerkannt, wenn er auch der Ansicht war, dass die Erklärung vom 31. Dezember 1879 nicht zu denjenigen Verträgen gehöre, welche nach Abs. 3 des Art. 11 der Verf. zu ihrem Abschlusse der Zustimmung des Bundesrathes und zu ihrer Giltigkeit der Genehmigung des Reichstages bedürfen, da prinzipiell beabsichtigt wurde, die Zusagen an Oesterreich-Ungarn auf solche zu beschränken, welche die Exekutivbehörden für eine Frist wie sechs Monate gewähren könnten, ohne mit den Gesetzen in Widerspruch zu treten. Hiemit hatte der Reichskanzler bekundet, dass er sich in der Auffassung der Stellung des Reichstages zu völkerrechtlichen Verträgen mit demselben in voller Uebereinstimmung befinde. Der Abgeordnete Windthorst brachte sodann in Bezug auf den Lasker'schen Antrag, da derselbe durch die Erklärung des Reichskanzlers gegenstandslos geworden sei, eine Tagesordnung ein, welche Lasker befürwortete.

§ 19.

Die Verträge, welche der Zustimmung des Bundesrathes und der Genehmigung des Reichstages bedürfen.

Die Zustimmung des Bundesrathes und die Genehmigung des Reichstages ist nach Art. 11 Abs. 3 erforderlich, insoweit die Verträge sich auf solche Gegenstände beziehen, welche nach Art. 4 der R. V. in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören.

Diese Vorschrift der Reichsverfassung hat wiederholt Missdeutungen erfahren.

Eine wörtliche Auslegung[1]) des Absatzes 3 führt zu dem Resultate, die Reichsverfassung unterscheide durch Bezugnahme auf den die Reichs- und Landesgesetzgebung abgrenzenden Art. 4 zwischen Verträgen über Gegenstände, die in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören, und über Gegenstände, die dem Bereiche der Landesgesetzgebung verblieben sind. Verträge der ersteren Art bedürfen zu ihrem Abschlusse der Zustimmung des Bundesrathes und zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung des Reichstages; Verträge der letzteren Art soll der Kaiser endgültig abschliessen können.

Diese Auslegung, nach welcher der Kaiser über Angelegenheiten, die der Kompetenz des Reiches überhaupt nicht unterstellt sind, durch internationale Verträge verfügen könnte, ist unrichtig. Ueber Gegenstände, welche ausserhalb der Gesetzgebung des Reiches liegen, können für dasselbe Verträge überhaupt nicht abgeschlossen werden. Mohl[2]) ist der Ansicht, dass dem Kaiser das Recht zustehe, Namens des Reiches alle Arten völkerrechtlicher Verträge abzuschliessen, wenn Inhalt und Zweck derselben innerhalb der Aufgaben des deutschen Reiches (Schutz des Bundesgebietes und des innerhalb desselben gültigen Rechtes sowie Pflege der Wohlfahrt des deutsches Volkes) liegen. Stünde dem deutschen Reiche eine Vertragsgewalt in diesem Umfange zu, so liesse sich der wörtlichen Auslegung des Absatzes 3 ein guter Sinn abgewinnen. Allein dies ist nach den früheren Ausführungen nicht der Fall: über Gegenstände, welche ausschliesslich dem Bereiche der Landesgesetzgebung verblieben sind, kann das Reich keine Verträge eingehen.

Nach einer zweiten von Hiersemenzel vertretenen An-

[1]) Vgl. Mohl, l. c. S. 305.

[2]) Mohl, l. c. S. 303.

sicht[1]) können Namens des Reiches nur innerhalb dessen Vertragsgewalt Verträge mit fremden Staaten abgeschlossen werden. Innerhalb dieser Vertragsgewalt aber sind zwei Kreise von Angelegenheiten zu unterscheiden: der eine schliesst die im Art. 4 d. R. V. aufgezählten Angelegenheiten in sich, der andere dagegen begreift solche Angelegenheiten, auf welche die Kompetenz des Reiches durch irgend eine andere Bestimmung der Reichsverfassung oder durch ein nachfolgendes Reichsgesetz erstreckt wird. Insoweit die Verträge mit fremden Staaten sich auf solche Angelegenheiten beziehen, welche nach Art. 4 in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören, ist zu ihrem Abschluss die Zustimmung des Bundesrathes und zu ihrer Gültigkeit die Genehmigung des Reichstages erforderlich. Insoweit aber die Verträge sich auf solche Angelegenheiten beziehen, welche nicht nach Art. 4, wohl aber auf Grund anderer Bestimmungen der Reichsverfassung oder späterer Reichsgesetze in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören, ist der Kaiser zum endgültigen Abschluss befugt. Es würden z. B. die Finanzen des Reiches, welche im Art. 4 der R. V., als selbstverständlich unter die zur Kompetenz des Reiches gehörenden Angelegenheiten fallend, nicht besonders aufgeführt sind, zu denjenigen Gegenständen zählen, auf welche die beschränkende Vorschrift des Art. 11 Abs. 3 keine Anwendung findet.

Diese Auslegung betont offenbar in ganz unbegründeter Weise die Worte „nach Art. 4“ und schreibt letzterem die Erfüllung eines doppelten Zweckes zu, hinsichtlich der Gesetzgebung die Kompetenz des Reiches gegen die Kompetenz der Einzelstaaten und sodann hinsichtlich der Vertragsschliessung die Kompetenz des Kaisers gegen die Kompetenz des Bundesrathes und des Reichstages abzugrenzen. Auch sie ist als

[1]) Hiersemezel, l. c. S. 51.

eine Verbalinterpretation zu erklären, welche dem Geiste der Reichsverfassung nicht entspricht.

Eine dritte, von Gorius vertretene Ansicht,[1]) trifft ebenfalls nicht zu. Nach ihr bedarf jeder völkerrechtliche Vertrag, dessen Inhalt einen der im Art. 4 aufgezählten Gegenstände betrifft, der Zustimmung des Bundesrathes und der Genehmigung des Reichstags, gleichviel welches die Tragweite seines Inhaltes ist.

Diese Ansicht ist falsch, weil sie unberücksichtigt lässt, dass nach Art. 4 das Reich hinsichtlich der daselbst aufgezählten Gegenstände nicht auf den Erlass von Gesetzen beschränkt ist, sondern hinsichtlich ihrer auch Verordnungen des Kaisers oder Reichskanzlers u. s. w. möglich sind. Aus ihr würde folgen, dass der Kaiser hinsichtlich der im Art. 4 aufgezählten Gegenstände ermächtigt wäre, im Verordnungswege Massnahmen zu erlassen, dass er aber nicht befugt wäre, in einem Vertrage den Erlass der nämlichen Massnahmen einem anderen Staate zuzusichern, sondern hiezu der Zustimmung des Bundesrathes und der Genehmigung des Reichstages bedürfte.[2])

Nach richtiger Auffassung erfordern diejenigen Verträge die Zustimmung des Bundesrathes und die Genehmigung des Reichstages, welche über Gegenstände der Reichskompetenz die Zusicherung von Massnahmen enthalten, welche nur unter Mitwirkung des Bundesrathes und Reichstages — in der Form eines Gesetzes — erlassen werden können. Diese Auffassung steht mit dem Grundsatze im Einklang, welcher früher über den Umfang der Vertragsgewalt des Reiches und jener der Einzelstaaten aufgestellt worden ist: Das Reich kann keine Verträge über Gegenstände schliessen, welche der Kompetenz des Reiches überhaupt nicht unter-

[1]) Gorius, in Hirth's Annalen 1875, S. 546 ff.

[2]) Vergl. Laband, l. c. S. 167.

worfen sind. Zugleich bewahrt sie vor jenem Widerspruche in der Stellung des Kaisers, den die Ansicht von Gorius mit sich bringt. Die Befugnisse des Bundesrathes und des Reichstages könnte sich nur soweit erstrecken, dass das Verordnungsrecht des Kaisers unberührt bleibt. Die hier vertretene Ansicht entspricht auch dem Wortlaute des Absatzes 3, insoweit nach demselben diejenigen Verträge der Zustimmung des Bundesrathes und des Reichstages bedürfen, deren Gegenstände „in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören." Der Ausspruch: „Ein Gegenstand unterliegt der Reichsgesetzgebung" oder „ein Gegenstand gehört in den Bereich der Reichsgesetzgebung" kann zwei Gedanken zugleich ausdrücken: Der Gegenstand ist der Reichskompetenz überwiesen, die Form aber, in welcher das Reich seine Kompetenz auszuüben hat, ist das Reichsgesetz.[1]) Wird in diesem Sinne die Bestimmung des Abs. 3 verstanden, so ergiebt sich ohne Schwierigkeit auch aus dem Wortlaute die hier vertretene Auffassung. Gegen dieselbe darf ein Einwand auch nicht daraus entnommen werden, dass Abs. 3 auf den Art. 4 d. R. V. Bezug nimmt. In letzteren ist das Wort „Reichsgesetzgebung" in der Bedeutung genommen, dass sein begrifflicher Gegensatz das Landesgesetz ist. Diese Bedeutung hat das Wort „Reichsgesetzgebung" wie ausgeführt wurde, im Art. 11 Abs. 3 nicht.[2]) Es rechtfertigt sich daher die Annahme, dass die Hinweisung auf Art. 4 ihren Grund in einem redaktionellen Versehen hat. Die hier vertretene Ansicht stimmt mit der Labands,[3]) E. Meiers[4]) und G. Meyers[5]) überein.

---

[1]) Vergl. Laband l. c. II, S. 62.

[2]) Vergl. die Ausführung gegen die Ansicht Mohls.

[3]) Laband, l. c. II, S. 167.

[4]) E. Meier, l. c. S. 295.

[5]) Meyer, l. c. S. 489, A. 13: „Die Erwähnung des Artikel 4 kann weder die Bedeutung haben, einen Unterschied zwischen denjenigen Materien zu machen, welche kraft Art. 4 und solchen, welche kraft anderer verfassungsmässiger Bestimmungen als Objekte der Reichsgesetzgebung

Des Näheren entscheiden bezüglich der Frage, welche Verträge der Zustimmung des Bundesrathes und der Genehmigung des Reichstages bedürfen, folgende Grundsätze:

I.

Im deutschen Reiche ist wie im konstitutionellen Staate der Gegenwart die Gesetzesform für die Emanation der Rechtsvorschriften die Regel. „Der Grundsatz, dass Gesetze im materiellen Sinne — Rechtsvorschriften — im Wege der Gesetzgebung zu erlassen sind, also zugleich Gesetze im formellen Sinne sein sollen, ist in der Reichsverfassung als selbstverständlich vorausgesetzt, ebenso wie in der preussischen Verfassungsurkunde — Art. 62 — und der Mehrzahl der konstitutionellen Verfassungen.“ [1]) Hieraus folgt, dass diejenigen Verträge des Reiches, welche in den Bereich der Rechtsvorschriften eingreifen, im Allgemeinen der Zustimmung des Bundesrathes zum Abschlusse und der Genehmigung des Reichstages zur Gültigkeit bedürfen. Indessen bezwecken in einem konstitutionellen Staate die Verordnungen nicht lediglich die Anwendung oder Handhabung der Gesetze im materiellen Sinne; vielmehr werden in denselben häufig Rechtsvorschriften durch das Staatsoberhaupt erlassen. Es erhebt sich daher die Frage, ob etwa im deutschen Reiche auch im Wege der Verordnung Rechtsvorschriften ergehen können und inwieweit hiedurch der oben aufgestellte Grundsatz, dass diejenigen Verträge, welche in den Bereich der Rechtsvorschriften eingreifen, der Zustimmung des Bundesrathes und der Genehmigung des Reichstages bedürfen, eine Aenderung erleidet. Hiebei müssen zwei Arten von Rechtsver-

---

erscheinen, noch auch alle unter Art. 4 fallende Gegenstände der Bestimmung des Art. 11 zu unterwerfen, selbst wenn ihre Regelung auf dem Wege kaiserlicher Verordnung zulässig ist. Der Zusatz „nach Artikel 4“ erweist sich demnach als völlig bedeutungslos.“

[1]) Laband, l. c. II, S. 73.

ordnungen unterschieden werden: Verordnungen mit interimistischer Gesetzeskraft und Ausführungsverordnungen. Erstere vermögen gesetzlich sanktionierte Rechtsvorschriften zu suspendieren und aufzuheben; letztere treffen dagegen nur innerhalb der in den Gesetzen aufgestellten allgemeinen Rechtsgrundsätze speziellere Bestimmungen, durch welche untergeordnete Punkte geregelt, Rechtsvorschriften von geringerer Wichtigkeit und Bedeutung gegeben werden. Durch jene würde, wenn sie unbedingt zulässig wären, die Mitwirkung der Volksvertretung an der Gesetzgebung zu einer werthlosen Förmlichkeit herabgemindert. Sie sind desshalb überall nur unter der Resolutivbedingung gestattet, dass das demnächst zusammentretende Parlament sie genehmigt. Diese lassen die unter Theilnahme der Volksvertretung ergangenen Rechtsvorschriften unangetastet, sie halten sich innerhalb des von ihnen gezogenen Rahmens und haben desshalb dauernde Geltung. Ausführungsverordnungen in dem hier entwickelten Sinne sind Ergänzungen der Gesetze; „Ausführung" der gesetzlichen Regeln hat den Sinn von Detaillierung, Entwickelung, Entfaltung, sowie man von der Ausführung eines skizzierten Gemäldes oder eines kurz angedeuteten Gedankens spricht. Der Ausdruck „Ausführung eines Gesetzes" kann aber auch die Anwendung oder Handhabung desselben bedeuten, sowie man die Erfüllung eines Befehls oder Auftrags die Ausführung desselben nennt. Hieraus ergibt sich der Doppelsinn, welchen das Wort „Ausführungsverordnung" haben kann; es bedeutet einerseits den Erlass von Rechtsvorschriften zur Ergänzung oder Detaillierung von Gesetzesregeln, anderseits den Erlass von Anweisungen an die Behörden über die von ihnen zu entfaltende Thätigkeit, um die Anordnungen eines Gesetzes zur Ausführung zu bringen. In dem ersteren Falle enthält die Ausführungsverordnung Rechtsregeln und fällt unter den Begriff der Gesetzgebung im materiellen Sinne; im letzteren Falle enthält sie Verwaltungsvorschriften und

hat mit der Regelung der Rechtsordnung nichts zu thun.

Die Reichsverfassung bestimmt über die Zulässigkeit, Ausführungsgesetze im Verordnungswege zu erlassen, nichts. Auch enthält sie keine allgemeine Ermächtigung zum Erlasse von Verordnungen mit interimistischer Gesetzeskraft, durch welche reichsgesetzlich anerkannte Rechtssätze zeitweilig abgeändert oder aufgehoben werden könnten. Nur insoweit nach Art. 68 der R.-V. der Kaiser einen Theil des Bundesgebietes in Kriegszustand erklären darf, ist demselben die Befugniss eingeräumt, den gesetzlichen Rechtszustand nach Vorschrift des preussischen Gesetzes vom 4. Juni 1851 zeitweise abzuändern.

In der Literatur des Reichsstaatsrechts herrscht darüber Einverständniss, dass Verordnungen, welche Reichsgesetzen gegenüber derogatorische Kraft haben — contra legem — oder welche reichsgesetzlich nicht geregelte Rechtsmaterien normieren und neues Recht schaffen sollen — praeter legem — auf Grund der Reichsverfassung nicht erlassen werden dürfen, auch nicht im Falle eines Nothstandes, und wenn der Reichstag nicht versammelt ist. Die Reichsverfassung enthält weder über die Bedingungen, unter denen eine solche Verordnung statthaft ist, noch über das Subjekt, von welchem sie erlassen werden soll, noch über die Formen und Rechtswirkungen derselben, irgend eine Bestimmung. Hingegen wird in der Literatur vielfach die Zulässigkeit von Ausführungsverordnungen im Allgemeinen bejaht, so dass beide Arten derselben — vergl. oben — darunter begriffen werden. Es wird nur erfordert, dass die Verordnung intra legem sich bewege. Die Anhänger dieser Lehre erachten aber theils wegen Art. 7 Ziffer 2 d. R.-V. den Bundesrath der Regel nach für befugt, Ausführungsverordnungen zu erlassen,[1])

[1]) Vergl. Riedel, l. c. S. 22; Thudichum in von Holtzendorff's Jahrb. I, S. 22; Held, Verf. R. II. S. 109; Dreyer, deutsches Reichscivilrecht S. 6.

theils wegen Art. 17 den Kaiser,[1]) theils nehmen sie, indem sie beide Stellen der Reichsverfassung kombinieren, ein konkurrierendes Recht des Bundesrathes und des Kaisers an.[2]) Gegen diese ganze Theorie hat jedoch Seydel[3]) und hernach Laband[4]) den Beweis geführt, dass sie in der Reichsverfassung nicht nur nicht begründet, sondern mit derselben geradezu im Widerspruch stehe. Art. 7 Ziff. 2 nämlich lautet: „Der Bundesrath beschliesst über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen, soferne nicht durch Reichsgesetz etwas Anderes bestimmt ist." Hier ist lediglich von Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen die Rede. Ueber die Aufstellung von Rechtsvorschriften enthält der Artikel nichts. Ganz übereinstimmend spricht der Art. 37 nur von den „zur Ausführung der gemeinschaftlichen Gesetzgebung dienenden Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen." In der Verfassung des norddeutschen Bundes fehlte bekanntlich der Art 7. Als er bei der Redaktion der Reichsverfassung in dieselbe aufgenommen wurde, erklärte der Staatsminister Delbrück, dass eine „materielle Aenderung des Bestehenden damit kaum herbeigeführt ist." Auch aus der Entstehungsgeschichte dieses Artikels ergibt sich daher, dass durch ihn nicht eine Gesetzgebungsbefugniss des Bundesrathes begründet werden sollte, für welche sich in der norddeutschen Bundesverfassung und den Verfassungs-Bündnissverträgen durchaus kein Anhalt findet. Die Tragweite des Artikels 7 Ziffer 2 liegt ausschliesslich auf dem Gebiete der Verwaltung. Ebensowenig überträgt der Artikel 17 dem Kaiser die Be-

[1]) Martitz, Betrachtungen über die Verfassung des nordd. Bundes S. 53 und 63, Meyer, Grundzüge des nordd. Bundesrechtes S. 69.

[2]) Vergl. Böhlau, mecklenburgisches Landrecht, S. 289; Mohl, l. c. S. 169—173; Roenne, l. c. 2. Aufl. I. S. 214 flg., 231; II. S. 57; Zorn, in der krit. Vieteljahrschrift 1875, Bd. XVII, S. 394 flg.

[3]) Seydel, l. c. S. 102 und Annalen 1874, S. 1143 u. 1876 S. 11.

[4]) Laband, l. c. II. S. 71.

fugniss, Ausführungsgesetze zu erlassen, sondern „die Ueberwachung der Ausführung der Reichsgesetze.“ Einer solchen können nur Handlungen oder Unterlassungen unterliegen, aber nicht Regeln. Dem Kaiser gebührt die Kontrole über die durch Reichsgesetze normierte Verwaltung, aber nicht die Aufstellung von Rechtsvorschriften.[1]) Das, was der kaiserlichen Ueberwachung unterliegt, ist die Anwendung und Handhabung der Reichsgesetze, die Ausführung derselben im Sinne von Durchführung. Mit Recht hebt Laband hervor, dass die Theorie der erwähnten Schriftsteller zu absurden Resultaten führt. Sie könnte dazu missbraucht werden, die Mitwirkung des Reichstages an der Reichsgesetzgebung gänzlich illusorisch zu machen. Denn der Begriff eines Ausführungsgesetzes ist ein äusserst unbestimmter und dehnbarer. Unter dem Vorgeben, dass gewisse Rechtsvorschriften zur Ausführung anderer Gesetzesbestimmungen dienen, liessen sich mancherlei Rechtsregeln aufstellen, die nur in losem Zusammenhange mit dem zur Ausführung zu bringenden Gesetze stehen. Ja es lässt sich mit Grund behaupten, dass fast sämmtliche Reichsgesetze zur Ausführung der Reichsverfassung dienen, ihr gegenüber nur Ausführungsbestimmungen enthalten, und man würde damit zum Schlusse gelangen, dass jedes innerhalb der verfassungsmässigen Kompetenz des Reiches sich haltende Gesetz ebensowohl in der Form der Gesetzgebung als in der Form der Verordnung nach dem Belieben der Reichsregierung erlassen werden könnte, wofern nur in dem letzteren Falle das Gesetz als Ausführungsbestimmung zu diesem oder jenem Artikel der Reichsverfassung bezeichnet wird.

Wenn aber auch die Reichsverfassung selbst weder zum Erlasse von Ausführungsverordnungen noch zum Erlasse von Verordnungen mit interimistischer Gesetzeskraft ein Organ

[1]) Vergl. Seydel, Annal. 1876, S. 13.

des Reiches ermächtigt, so ist doch nicht zu folgern, dass die Reichsverfassung den Erlass von Rechtsverordnungen verboten oder für unzulässig erklärt habe, und dass die Sanktionierung von Rechtsvorschriften auf einem anderen Wege als dem der Gesetzgebung verfassungswidrig sei. Vielmehr hindert die Reichsverfassung nicht, dass in jedem einzelnen Falle durch ausdrückliche Anordnung eines Reichsgesetzes die Befugniss zum Erlasse von Rechtsverordnungen — im Gegensatz zu Verwaltungsvorschriften — constituiert wird, mit anderen Worten: Jede Verordnung, welche Rechtsvorschriften enthält, kann auf Grund einer speziellen, reichsgesetzlichen Delegation giltig erlassen werden. Auf Grund letzterer können aber nicht blos Rechtsvorschriften intra legem, sondern auch praeter legem und contra legem erlassen werden. Es ist der Gesetzgebung keine Schranke auferlegt, dass sie nicht auch Anordnungen über die Aufstellung von Rechtsvorschriften treffen dürfte, und insbesondere ist eine solche Schranke nicht aus Artikel 5 herzuleiten, welcher lediglich eine Bestimmung, in welcher Form die Reichsgesetzgebung ausgeübt wird, aber keine Vorschrift enthält, worin der Inhalt eines Reichsgesetzes bestehen müsse oder nicht bestehen dürfe.

Es kann daher ein Gesetz anstatt unmittelbar Rechtsregeln aufzustellen, Anordnungen darüber enthalten, wie gewisse Rechtsregeln erlassen werden sollen. Es liegt hierin keine Verletzung oder Aufhebung, sondern eine besondere Anwendung der im Art. 5 der R.V. gegebenen Vorschrift.[1]) Man darf also nicht das Erforderniss aufstellen, dass für die Sanktionierung eines derartigen Gesetzes die für Verfassungsänderungen gegebenen Regeln befolgt werden müssen, und noch weniger kann man ein solches Gesetz für gänzlich unzulässig und verfassungswidrig erachten. Eine vielfach bethätigte Praxis, deren Rechtmässigkeit niemals weder vom Reichstag noch

[1]) Seydel, Annal. 1874. S. 114.

vom Bundesrathe angezweifelt worden ist, hat sich dieser Auffassung angeschlossen. Die Delegation des Verordnungsrechtes kann erfolgen zu Gunsten des Bundesrathes, des Kaisers, des Reichskanzlers oder einer anderen Reichsbehörde oder der Einzelstaaten. Insoweit die Delegation des Verordnungsrechtes an die Einzelstaaten erfolgt, erweitert sich deren Vertragsgewalt. Dem Kaiser kann das Verordnungsrecht entweder schlechthin oder mit der Einschränkung delegiert werden, dass er dabei an die Zustimmung des Bundesrathes gebunden ist. Insoweit nun das Erstere der Fall ist, ist er befugt, völkerrechtliche Verträge, welche in den Bereich der Rechtsvorschriften, der Gesetze im materiellen Sinne, eingreifen, definitiv abzuschliessen. Eine Mitwirkung von Bundesrath und Reichstag hinsichtlich der Verträge solchen Inhalts findet nicht statt. Ist letzteres der Fall, so bedürfen die Verträge zur völkerrechtlichen Giltigkeit der Zustimmung des Bundesrathes. Die Reichsverfassung enthält zwar in dieser Rücksicht keine ausdrückliche Bestimmung; aber diese Behandlung solcher Verträge ergibt sich als eine nothwendige Konsequenz der Erwägungen, welche für die Interpretation des Abs. 3 entscheidend sind. Das Nämliche gilt hinsichtlich der Verträge, welche in das Verordnungsrecht des Bundesrathes eingreifen.

Was dagegen Verträge anlangt, welche in das dem Reichskanzler oder einer anderen Reichsbehörde delegierte Verordnungsrecht eingreifen, so ist der Kaiser befugt, dieselben endgültig abzuschliessen. Aus der Stellung des Reichskanzlers und der Reichsbehörden gegenüber dem Kaiser ergibt sich, dass in denjenigen Fällen, in denen der Reichskanzler oder eine andere Reichsbehörde mit dem Erlass einer Ausführungsverordnung betraut ist, auch eine kaiserliche Verordnung zulässig und rechtsgültig ist. Reichskanzler und

[1]) Vergl. Laband, l. c. II, S. 81.

Reichsbehörden sind Gehilfen des Kaisers, deren er sich bei der ihm zustehenden Regierungsthätigkeit bedient. Alle einer Reichsbehörde zustehenden Befugnisse sind von der kaiserlichen Prärogative umschlossen und staatsrechtlich nur Bethätigungen der dem Kaiser übertragenen Führung der Regierungsgeschäfte. Man kann daher jede gesetzliche Anordnung, welche dem Reichskanzler oder einer anderen Reichsbehörde den Erlass einer Rechtsverordnung überträgt, juristisch auffassen als die Delegation des Verordnungsrechtes zu Gunsten des Kaisers, mit der Massgabe, dass nicht der Kaiser selbst dieses Geschäft zu versehen braucht, sondern dass es für ihn sein Minister — der Reichskanzler — oder eine andere zur Führung solcher Geschäfte konstituierte Behörde erledigen kann. Dass dies in der That sich so verhält, ergibt sich daraus, dass der Kaiser, falls er will, innerhalb der durch die Gesetze gegebenen Grenzen dem Reichskanzler Anweisungen ertheilen kann, in welcher Art die Verordnung von ihm erlassen werden soll, und dass er einen Reichskanzler, welcher einem solchen Befehle zuwider handelt, entlassen kann.[1])

II.

Im constitutionellen Staate soll die Volksvertretung einen Antheil an der Regelung der Rechtsordnung haben, hingegen sollen Massnahmen auf dem Gebiete der Verwaltung dem Staatsoberhaupte allein zustehen. Dieses Princip gilt jedoch nicht ausnahmslos. Wie nach den früheren Ausführungen nicht blos auf dem Wege der Gesetzgebung Rechtsregeln angeordnet werden können, sondern auch dem Staatsoberhaupte allein eine Befugniss zum Erlass solcher zuerkannt wird, so wird zu gewissen Massnahmen der Verwaltung die Mitwirkung der Volksvertretung für erforderlich erklärt. Greifen nun völkerrechtliche Verträge in Massnahmen der Verwaltung ein,

[1]) Vergl. Laband, l. c. S. 81.

welche im Wege der Gesetzgebung zu treffen sind, und ist gleichzeitig in einem Staate zum Abschluss von Verträgen, insoweit sie sich auf Gegenstände beziehen, hinsichtlich deren Massnahmen nur im Wege der Gesetzgebung getroffen werden können, die Zustimmung der Volksvertretung erforderlich, so folgt, dass auch zu Verträgen, welche in Massnahmen der Verwaltung eingreifen, die Zustimmung der Volksvertretung nothwendig ist.

Nach der deutschen Reichsverfassung steht die Bethätigung von Verwaltungsmassnahmen, theils dem Kaiser, theils dem Bundesrathe zu, theils ist die Form des Reichsgesetzes vorgeschrieben. Letzteres beispielsweise durch Art. 41, Abs. 1; Art. 69; Art. 46, Abs. 3; Art. 58; Art. 60; Art. 73; Art. 75, Abs. 2; Art. 76, Abs. 2. Greifen Verträge in den Inhalt dieser Artikel ein, so fallen sie unter Abs. 3 des Art. 11. Hingegen schliesst der Kaiser innerhalb der ihm zustehenden Verwaltungsthätigkeit völkerrechtliche Verträge definitiv ab. Eine solche ist ihm durch Art. 63, Abs. 5 (Militärwesen), Art. 53 (Kriegsmarine), Art. 50 (Post- und Telegraphenwesen), ferner durch verschiedene Reichsgesetze, z. B. Gewerbeordnung (§ 6), das Gesetz, betr. die Massregeln gegen die Rinderpest (§ 8) u. s. w. eingeräumt.

Zu Verträgen, welche in die dem Bundesrathe eingeräumte Verwaltungsthätigkeit eingreifen, ist nach den früheren Erörterungen die Zustimmung des Bundesrathes nothwendig. Derselbe beschliesst insbesondere über Verwaltungsvorschriften, welche zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlich sind.[1]) Ausnahmen zu Gunsten des Kaisers sind jedoch in Artikel 50, 53 und 63, 2 vorgesehen.

§ 20.

Friedensverträge.

Die im § 19 entwickelten Grundsätze erleiden bezüglich

[1]) Art. 7 Ziff. 2.

der Friedensverträge eine Ausnahme. Ihr Inhalt geht häufig über das Mass derjenigen Bestimmungen hinaus, welche Friedensverträgen als solchen immanent sind, und beschränkt sich nicht auf Verabredungen über Einstellung der Feindseligkeiten, Räumung des feindlichen Gebietes, Auslieferung der Kriegsgefangenen, Auflegung der Kriegskosten, Modalitäten der Zahlung, Festsetzung der dafür zu leistenden Garantie, die Normierung sonstiger Friedensbedingungen, welche blos den feindlichen Staat betreffen, wie etwa die Aufhebung von Schiffahrtsabgaben, die Gestattung eines Eisenbahnbaues, die Konstituierung einer Staatservitut, die Beilegung demnächst entstehender Differenzen etwa durch ein Schiedsgericht oder die Art und Weise einer späteren Kriegsführung u. s. w. Friedensverträge, deren Inhalt sich auf die Ordnung dieser Verhältnisse beschränkt, schliesst der Kaiser selbstverständlich endgiltig ab, ohne dass Zustimmung des Bundesrathes und Genehmigung des Reichstages erforderlich wäre. Allein nicht selten betrifft der Inhalt der Friedensverträge Gegenstände, welche in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören. In diesem Falle erhebt sich die Frage, ob sich auf Friedensverträge die nach Abs. 3 des Art. 11 dem Bundesrathe und dem Reichstage zustehenden Befugnisse erstrecken, oder ob in der deutschen Reichsverfassung aus Zweckmässigkeitsgründen, welche den endgiltigen Abschluss von Friedensverträgen durch das Staatsoberhaupt empfehlen, dem Kaiser das Recht des definitiven Abschlusses von Friedensverträgen zugestanden worden ist.

Die Frage ist bestritten. Nach der einen Ansicht räumt Art. 11. Abs. 1 den Friedenschlüssen eine besondere Stellung durch seine Fassung ein; dieselbe bekunde die Absicht, Vertragsschlüsse und Friedensschlüsse als völkerrechtliche Funktionen verschiedener Art zu behandeln und wolle die für erstere Funktion geltenden Grundsätze nicht ohne weiteres

auf letztere ausgedehnt wissen.[1]) Die andere Ansicht stellt dies in Abrede und geht davon aus, dass im Abs. 3 der Ausdruck „Verträge" ganz allgemein gebraucht ist, so dass er alle völkerrechtliche Verträge umfasst, Friedensverträge nicht ausgenommen, und daher auch für letztere die Befugnisse des Bundesrathes und des Reichstages unter den gegebenen Voraussetzungen normiert. So sagt Seydel: „Friedensschlüsse sind eben einmal Verträge und Art. 11 Abs. 1 kann ihnen diese Vertragsnatur nicht nehmen und will es auch nicht."[2])

Unseres Erachtens verdient die erstere Ansicht den Vorzug. Die ursprünglich preussische Vorlage über die Verfassung des norddeutschen Bundes betrachtete, indem ihr Art. 48 der preussischen Verfassungsurkunde als Vorbild diente, die Befugniss, Staatsverträge überhaupt abzuschliessen, als eine Prärogative des Präsidiums und unterwarf nur die Handels- und Schiffahrtsverträge, wie die preussische Verfassung der Zustimmung der Kammern, so der Genehmigung des Bundesrathes. Dem Präsidium kam daher die Befugniss, Friedensverträge abzuschliessen, ohne allen Zweifel zu. Die verbündeten Regierungen beliessen nun dem Präsidium wohl das uneingeschränkte Recht der Kriegserklärung und des Friedensschlusses, setzten aber durch, dass nicht blos die Handels- und Schiffahrtsverträge, sondern auch völkerrechtliche Verträge anderen Inhalts unter der Voraussetzung, dass sie einerseits keine Friedensschlüsse sind, anderseits ihr Inhalt in den Bereich der Bundesgesetzgeung eingreift, der Zustimmung des Bundesrathes unterworfen sein sollen.

Der konstituierende Reichstag endlich änderte an dem Kriegs- und Friedensschlussrechte des Präsidiums nichts.

---

[1]) G. Meyer l. c. § 190, S. 489 A. 14; Roenne, l. c. S. 63; E. Meyer, l. c. S. 305; v. Mohl, S. 315.

[2]) Seydel, l. c. S. 117. Vergl. ferner Laband, II. l. c. 191; Thudichum, l. c. S. 93, Hiersemengel, l. c. S. 52.

Für den norddeutschen Bund lässt sich mithin das Recht des Präsidiums zum definitiven Friedensschlusse nicht bestreiten. Abs. 1 sowohl als Abs. 2 der Verfassung des norddeutschen Bundes gingen aber in die Reichsverfassung über, ohne dass die nach jener den Friedensschlüssen zukommende eximierte Stellung irgendwie geändert wurde. Denn letztere ist im Deutschen Reiche aus all den Gründen gerechtfertigt, welche ihre gesetztliche Sanktion in den übrigen konstitutionellen Staaten veranlasste.

Es ist übrigens klar, dass diejenigen Schriftsteller, welche von der Zustimmung des Bundesrathes und der Genehmigung des Reichstages nur die staatsrechtliche Gültigkeit der Verträge des Reiches abhängig machen, nicht das gleiche Interesse haben, Friedensverträge von anderen Verträgen zu eximieren, da nach ihrer Ansicht die völkerrechtliche Gültigkeit mit der Ratifikation des Kaisers überhaupt eintritt. Dies gilt nach den früheren Erörterungen auch zum Theil hinsichtlich der Auffassung Seydels.

2) Die rechtliche Stellung der Volksvertretung in den Einzelstaaten.

§ 21.

a) Preussen.

Der Inhalt des Artikels 48 der preussischen Verfassungsurkunden ist hinsichtlich der Befugnisse, welche dem preussischen Landtage in Bezug auf völkerrechtliche Verträge zustehen, ebenfalls sehr bestritten. Die Ansichten gehen sowohl in der Frage, welches die rechtliche Bedeutung der Zustimmung der Kammern ist, als auch in der Frage, welche Verträge die Zustimmung der Kammern zur Gültigkeit bedürfen, auseinander.

I.

Roenne[1]) und Gneist[2]) sind der Meinung, dass die Zustimmung des Landtags blos zur Ausführung der Verträge erforderlich sei. An denselben werden sie nur gebracht, um eine Beschlussfassung über die entsprechenden Gesetzes- oder Budgetvorlagen herbeizuführen. Gneist insbesondere findet die Gründe für die Richtigkeit seiner Ansicht einmal darin, dass das konstitutionelle Staatsrecht die ausschliessliche Repräsentation des Staates in seinen auswärtigen Beziehungen durch den Souverän und vornehmlich auch die Befugniss des Souveräns, den Staat nach Aussen hin verbindlich zu verpflichten, gebieterisch fordere, sodann in dem Wortlaute des Art. 48, insoferne dem Könige das unbedingte Recht beigelegt ist, Verträge zu „errichten", endlich in der Bestimmung der belgischen Verfassungsurkunde, der Quelle der preussischen, wegen der Worte, „n'ont effet qu'après avoir reçu l'assentiment des chambres", welche in Uebereinstimmung mit der belgischen Praxis nur dahin zu verstehen seien, que c'est seulement pour l'exécution des traités que l'assentiment des chambres doit être reclamé par le gouvernement.[3])

Allein diese Gründe vermögen nicht von der Richtigkeit der Gneist'schen Ansicht, der auch Georg Meyer[4]) und Laband[5]) beitreten, zu überzeugen; vielmehr ist die Ansicht gerechtfertigt, dass nach der preussischen Verfassungsurkunde die bindende Kraft der Verträge erst mit der Zustimmung des Landtags eintritt, und dass an den Mangel der Zustimmung die Folge der Nichtigkeit der Verträge sich

[1]) Roenne, Staatsrecht der preussischen Monarchie Bd. I, Abtheil. 1 pag. 475.

[2]) Gneist, Gutachten über die Auslegung des Art. 48, s. bei E. Meier, l. c. S. 393.

[3]) Art. 68 der Belg. Verfassungsurkunde.

[4]) Meyer, l. c. S. 485, A. 6.

[5]) Laband, l. c. § 64.

knüpft. Diese Ansicht wird hauptsächlich durch E. Meier[1]) und Schulze[2]) vertreten.

Was den ersten von Gneist geltend gemachten Grund anlangt, so genügt es, auf unsere früheren Ausführungen zu verweisen. Die Prüfung des Artikels 48 nach seinem Wortlaute aber ergibt, dass der König das Recht hat, Verträge aller Art zu „errichten". Im Uebrigen werden zwei Gruppen von Verträgen unterschieden. Gneist und Roenne nehmen an, dass der Ausdruck „errichten" soviel bedeute als den Vertrag unter allen Umständen perfekt und nach Aussen hin verbindlich machen. Wenn das richtig wäre, so würde der ganze übrige Inhalt des Art. 48. insbesondere die Unterscheidung zweier Klassen von Staatsverträgen als völlig unerklärlich erscheinen. Es würde dann aber auch ohne Zweifel ein anderer Ausdruck z. B. „schliessen" sehr viel näher gelegen haben. Denn der Ausdruck „Staatsverträge errichten" ist sicherlich ungewöhnlich. Mit Grund lässt sich behaupten, dass seine Wahl absichtlich geschah, um die Unfertigkeit der Verträge bis zur erfolgten Zustimmung der Kammern zu bezeichnen. Durch Bezugnahme auf den Art. 68 der belgischen Verfassungsurkunden lässt sich gleichfalls die staatsrechtliche Bedeutung der Zustimmung der Kammern nicht beweisen. Denn gerade derjenige Ausdruck, auf den es hier vor allem ankommt, ist ausnahmsweise nicht wörtlich übersetzt worden. Wenn der Ausdruck „effet" der belgischen Verfassung lediglich Wirksamkeit und Ausführung bedeutet, so hat eben der Ausdruck „Gültigkeit" der preussischen Verfassung seinen Gegensatz in dem Begriffe „Nichtigkeit der Verträge".

Mit der Auffassung, dass die Zustimmung der Kammern völkerrechtliche Bedeutung habe, steht die preussische Praxis im Einklang. Im Herrenhause äusserte bei Gelegenheit des

[1]) E. Meier, l. c. 212 flg.

[2]) Schulze, preuss. Staatsrecht § 271.

Vertrages wegen Besteuerung des Rübenzuckers der Berichterstatter von Waldaw-Steinhöfel am 26. April 1858: „Wir haben die Verhältnisse so, wie sie einmal sind, nennen Sie sie nun konstitutionell, landständisch oder wie Sie wollen; ich habe sie wahrhaftig nicht herbeigeführt; ich habe tief bedauert, dass sie ins Leben getreten sind: aber sie sind einmal da, und da wird nicht in Abrede gestellt werden können, (mit erhobener Stimme) dass ein Vertrag nicht perfekt ist ohne Genehmigung der Landesvertretung."

II.

Die Frage, welche Verträge der Zustimmung des Landtags zu ihrer Gültigkeit bedürfen, beantwortet sich nach der Verfassung dahin, dass dies der Fall ist hinsichtlich der Handelsverträge und derjenigen Verträge, welche dem Staate Lasten oder einzelnen Staatsbürgern Verpflichtungen auflegen. Es lässt sich nicht in Abrede stellen, dass bereits über den Begriff „Handelsverträge" Meinungsverschiedenheit entstehen könne, doch wird über die Frage, ob ein konkreter Vertrag sich als Handelsvertrag qualifiziere, durch Erwägung des Zweckes und der Tragweite der Vertragsbestimmungen Einigung zu erzielen sein. Viel schwieriger jedoch ist es, den Begriff und Umfang derjenigen Verträge festzustellen, welche dem Staate Lasten oder einzelnen Staatsbürgern Verpflichtungen auflegen. Bereits die Motive zum Verfassungsentwurfe der Nationalversammlung erklärten die schon in der ursprünglichen Regierungsvorlage enthaltene, jetzt in den Art. 48 übergegangene Fassung für einen innerlich unklaren Satz, dessen praktische Anwendung fast nothwendig zu Konflikten führen müsse. Hauptsächlich stehen sich zwei Ansichten gegenüber. Nach der einen gehören zu diesen Verträgen alle zweiseitigen oder lästigen Verträge im Sinne des Privatrechts, d. h. alle diejenigen, bei denen die Kontrahenten wechselseitige Verbindlichkeiten übernehmen, ganz gleichgültig, ob solche Verbindlichkeiten für den Staat

oder die Einzelnen nur im Wege der Gesetzgebung oder auch in dem der Vollziehung begründet werden können. Anlässlich einer mit Russland im Jahre 1857 abzuschliessenden Kartellkonvention ging man sogar soweit, zu den Lasten des Staates schon die blosse Verpflichtung zur gegenseitigen Auslieferung von Deserteurs, Militärpflichtigen und Verbrechern zu rechnen, so dass also Auslieferungsverträge aller Art unter die Bestimmung des Art. 48 fallen würden; ja sogar das Verbot der Aufnahme eines der Desertion verdächtigen Individuums in den diesseitigen Militär- und Civildienst wurde hiezu gerechnet, da durch die Uebernahme einer solchen Verpflichtung möglicherweise der Staatsdienst nicht unerheblich leiden könne.[1]) In ähnlicher Weise wurde auch der Begriff „der Verpflichtungen einzelner Staatsbürger" ausgedehnt. Die Unrichtigkeit dieser Auffassung des Art. 48 bedarf keiner weiteren Ausführung. Sie würde zur Folge haben, die Gültigkeit aller völkerrechtlichen Verträge von der Zustimmung der Kammern abhängig zu machen, denn sogenannte wohlthätige Verträge dürften im Völkerrecht überhaupt nicht vorkommen, vielmehr werden alle völkerrechtliche Verträge Lasten und Verbindlichkeiten auflegen. Nach der Fassung des Art. 48 aber sind zwei Kategorien von Verträgen zu unterscheiden, und die Kategorien derjenigen Verträge, welche Lasten und Verbindlichkeiten auflegen, erscheint als eine Ausnahme unter den Staatsverträgen. Es muss demgemäss der anderen Ansicht beigetreten werden, welche namentlich in Gneist ihren Vertreter gefunden hat und die nothwendige Begränzung darin sieht, dass unter Lasten des Staates nur solche verstanden werden dürfen, welche Gegenstand eines Finanzgesetzes oder einer Budgetbewilligung sind, unter Verpflichtungen der Staatsbürger nur

[1]) Vergl. E. Meier, l. c. 232 und Roenne, l. c. Bd. 1, Abth. 1, S. 471 flg.

solche, zu deren Auflegung ein Gesetz erforderlich ist. Mit dieser Auffassung steht auch die Praxis in Uebereinstimmung.[1])

§ 22.

b) Württemberg.

Nach dem Wortlaute der aus früher Zeit stammenden württemberg'schen Verfassung steht die völkerrechtliche Bedeutung, welche der Einwilligung der Stände zukommt, ausser Zweifel. Interessant sind die Aeusserungen Mohl's[2]), welcher sich völlig darüber klar ist, dass diese Bestimmungen ein von dem damaligen gemeinen deutschen Staatsrechte abweichendes System bedeuten: „Die Verfassung entscheidet hier freisinnig und keck über einen Punkt, welcher in den wenigsten Verfassungen so folgerecht bestimmt ist, und auch von der Theorie nur schüchtern verlangt wird."

Was die Verträge anlangt, zu welchen die Einwilligung der Stände erforderlich ist, so zählen zu denselben unter anderen diejenigen, durch welche eine neue Last auf das Königreich übernommen wird. Die Tragweite dieser Bestimmung bemisst sich nach den bezüglichen Ausführungen zum Art. 48 der preuss. Verf.-Urk.

§ 23.

c) Reuss jüngere Linie.

Sehr bestimmt spricht sich auch die Verfassung von Reuss jüngere Linie aus, indem sie vor dem Abschluss der Verträge die Zustimmung der Volksvertretung verlangt. Die völkerrechtliche Bedeutung der Zustimmung ist deshalb klar.

Hinsichtlich der Verträge, zu welchen sie erfordert wird

---

[1]) Vergl. E. Meier, l. c. S. 235.

[2]) Mohl, Staatsrecht des Königreichs Württemberg 1829, I. S. 219 flg. und 561 flg.

vergl. die Verfassungsbestimmung und die einschlägigen Ausführungen zum Art. 48 der preussischen Verfassungsurkunde.

§ 24.

d) Anhalt und Schwarzburg-Sondershausen.

§ 84 der Anhalt-Bernburg'schen Verfassungsurkunde und § 60 der Schwarzburg-Sondershausen'schen räumen der Genehmigung des Landtags gleichfalls völkerrechtliche Bedeutung ein. Denn diese ist in beiden mit Bestimmtheit als Erforderniss zur Gültigkeit der Verträge erklärt.

Die Verträge, für welche dies der Fall ist, zählt die erstere Verfassungsurkunde nicht ausdrücklich auf. Es gehören dahin folglich alle, welche, wie die Schwarzburg-Sondershausen'sche Verfassung sagt, Bestimmungen enthalten, welche von der Regierung nicht ohne Einwilligung des Landtags, i. e. nur im Wege der Gesetzgebung, getroffen werden können.

§ 25.

e) Schwarzburg-Rudolstadt.

Die Schwarzburg-Rudolstadt'sche Verfassung verlangt hinsichtlich gewisser Regierungshandlungen vor deren Ausführung die Genehmigung des Landtags. Da nun zu solchen Regierungshandlungen auch die Abschliessung von völkerrechtlichen Verträgen über Abtretung von Gebietstheilen zählt, soferne Unterthanen aus dem Staatsverbande scheiden, so ist der Genehmigung des Landtags insoweit völkerrechtliche Bedeutung zuzuschreiben.

§ 26.

f) Waldeck, Sachsen-Koburg-Gotha und Oldenburg.

Die Verfassungsbestimmungen des Fürstenthums Waldeck, des Herzogthums Sachsen-Koburg-Gotha und des Gross-

herzogthums Oldenburg lehnen sich in ihrem Inhalte sehr an die preussische Verfassungsurkunde an, so dass die Annahme begründet ist, letztere habe als Vorbild gedient. Es wird daher gerechtfertigt sein, in diesen Staaten gleichfalls der Zustimmung der Volksvertretung völkerrechtliche Bedeutung zuzuschreiben.

Die Frage, welche Verträge in den genannten Staaten zu ihrer Gültigkeit die Zustimmung der Volksvertretung bedürfen, beantwortet sich nach der Waldeck'schen Verfassung dahin, dass dies der Fall ist bei allen Verträgen, durch welche dem Staate Lasten oder einzelnen Staatsangehörigen Verpflichtungen auferlegt werden. Die Coburg-Gothaer-Verfassung hingegen verlangt die Zustimmung, wenn durch die Abschliessung der Verträge dem Staate oder den Einzelnen neue Lasten aufgelegt oder Gesetze gegeben, abgeändert oder aufgehoben werden. Nach der Oldenburg'schen Verfassung ist sie nothwendig, wenn die Verträge

a) einen Gegenstand betreffen, über welchen ohne Zustimmung des Landtags von der Staatsregierung verfassungsmässige Anordnungen nicht getroffen werden können (beispielsweise Veräusserung von Gebietstheilen des Grossherzogthums, von Rechten des Staates oder Staatsoberhaupts, Gränzberichtigungen, wenn dabei Staatsangehörige aus dem Staatsverbande treten oder Krongut oder Staatsgut aufgegeben oder Gemeinde- oder Privatgrundstücke wider den Willen der Besitzer abgetreten werden sollen Art. 3 § 1 und 2 u. s. w.)

b) Handels- und Schifffahrtsverträge und nicht einfache Gegenseitigkeitsverträge sind;

c) einzelnen Staatsbürgern besondere Lasten auferlegen.

Ueber die Tragweite dieser letzteren Bestimmungen sowie über die der Waldeck'schen und theilweise der Sachsen-

Koburg-Gotha'schen Verfassung sind die Ausführungen zum Art. 48 der preuss. Verf. zu vergleichen.

§ 27.

g) Lübeck, Hamburg und Bremen.

Völkerrechtliche Bedeutung kommt der Genehmigung der Volksvertretung auch nach der Verfassung Lübeck's und Hamburgs zu. Dies wird selbst von Schriftstellern anerkannt, welche bezüglich aller bisher behandelten Staaten der Zustimmung und Genehmigung der Volksvertretung nur eine staatsrechtliche Bedeutung zuschreiben.

Eigenthümlich sind der Lübischen Verfassung die Bestimmungen über Ernennung einer Geheimkommission, welche zum Zwecke der Geheimhaltung abzuschliessender Verträge völlig an die Stelle des Bürgerausschusses wie der Bürgerschaft tritt.

Der Genehmigung bedürfen die Verträge, welche den Handel, die Schifffahrt, die Erhöhung von Posttarifen oder überhaupt einen der Gegenstände betreffen, welche nach den Verfassungsbestimmungen[1]) der Mitgenehmigung der Bürgerschaft unterliegen.

Bestritten ist die Frage, ob nach der bremischen Verfassung die Gültigkeit völkerrechtlicher Verträge von der Genehmigung der Bürgerschaft abhängig ist. Wir stehen nicht an, auch diese Frage zu bejahen.

§ 58 der bremischen Verfassung bezeichnet unter den Gegenständen der gemeinschaftlichen Wirksamkeit des Senats und der Bürgerschaft namentlich die Genehmigung von Verträgen mit auswärtigen Regierungen, deren Inhalt Gegenstände betrifft, über welche dem Senate keine einseitige Verfügung zusteht. Die Wirksamkeit des Senates hinsichtlich völkerrechtlicher Verträge besteht darin, dass er die Verträge

[1]) Vergl. Lüb. Verf. §§ 51, 52 und 53 u. Hamb. Verf. Art. 22, 61 und 62.

abschliesst. Dies geschieht aber in Bremen wie in einem anderen Staate regelmässig in der Weise, dass die von den Unterhändlern vereinbarten Vertragsbestimmungen ratifiziert, genehmigt werden. Wenn nun die Genehmigung von Verträgen ein Gegenstand der gemeinschaftlichen Wirksamkeit des Senates und der Bürgerschaft sein soll, so muss ohne Zweifel der Bürgerschaft eine Befugniss eingeräumt sein, welche zur Genehmigung des Senates in einem so innigen Verhältnisse steht, dass letztere erst dadurch zu rechtlicher Bedeutung gelangt. Dies ist der Fall, wenn der Bürgerschaft eine nach den Bestimmungen der Lübischen und Hamburg'schen Verfassung geordnete Befugniss hinsichtlich völkerrechtlicher Verträge eingeräumt wird und sonach von der Genehmigung der Bürgerschaft die völkerrechtliche Gültigkeit der Verträge abhängig ist, sofern ihr Inhalt Gegenstände betrifft, über welche dem Senate keine einseitige Verfügung zusteht. Diese Gegenstände zählt § 58 der Verf. unter mehreren Nummern auf.

§ 28.

3) Die Zustimmung und Genehmigung in formeller Hinsicht.

Die Zustimmung des Bundesrathes und die Genehmigung des Reichstages im Reiche sowie die Zustimmung oder Genehmigung der Volksvertretung in den Einzelstaaten ist, insoweit sie völkerrechtliche Bedeutung hat, eine Beschlussfassung über den Vertrag. Was das Zustandekommen eines Beschlusses sowie die geschäftliche Behandlungsweise der Verträge überhaupt anlangt, so entscheiden darüber die Bestimmungen der Verfassungsurkunden und die in Ergänzung derselben erlassenen Geschäftsordnungen. Insoweit aber für Verträge ausdrückliche Vorschriften nicht bestehen, was auch im deutschen Reiche und in Preussen der Fall ist, werden allgemein die für die Berathung von Gesetzentwürfen

massgebenden Regeln stillschweigend auf Verträge angewendet. Insbesondere sind die für die Vorberathung von Gesetzentwürfen aufgestellten Normen ohne Weiteres für Verträge als massgebend von jeher betrachtet worden, so dass im Reichstage, im preussischen Abgeordnetenhause, im Herrenhause sowohl Gesetzentwürfe als Verträge entweder auf Grund einer Kommissionsberathung, sei es mit schriftlichem, sei es mit mündlichem Berichte, oder auf Grund einer Vorbereitung im Plenum oder in der Form der Schlussberathung zur Verhandlung gelangen. Bei der Verhandlung erfolgen wie bei den Gesetzentwürfen in der Regel über die einzelnen Artikel Separatabstimmungen und werden auch Amendements zur förmlichen Abstimmung gebracht.[1])

Hinsichtlich der Beschlussfassung im Bundesrathe ist zu bemerken, dass in den dazu geeigneten Fällen wie bei Gesetzentwürfen die Zustimmung mit der in Art. 78 der R.-V. vorgeschriebenen Stimmenmehrheit erfolgt sein muss. In der Regel pflegt dies in dem Schreiben des Reichskanzlers, mit welchem der betreffende Vertrag an den Reichstag gelangt, besonders erwähnt zu werden.

Auch die Frage, was Rechtens ist, wenn Vertreter der Einzelstaaten im Bundesrathe hinsichtlich eines völkerrechtlichen Vertrages gegen die ihnen gewordene Instruktion stimmen, und nur durch die instruktionswidrige Abstimmung ein Mehrheitsbeschluss im Bundesrathe zustande gekommen ist, beantwortet sich nach den allgemeinen Grundsätzen, welche über instruktionswidrige Abstimmung der Vertreter von Einzelstaaten im Bundesrathe überhaupt gelten. Der Bundesrath hat das Recht und die Pflicht zu prüfen, ob die Vertreter mit gehöriger Vollmacht versehen sind; dagegen kann er den materiellen Inhalt der denselben ertheilten Instruktionen ebensowenig prüfen wie die Frage, ob diese

[1]) Vergl. E. Meier, l. c. S. 223.

Instruktionen ordnungsmässig ertheilt, ob speziell ein etwaiges Mitwirkungsrecht des Landtages eines Einzelstaates, soweit ein solches bestehen sollte, gewahrt worden sei. Er hat kein Recht, eine Offenlegung der Instruktionen zu verlangen oder sich zum Censor der politischen Vorgänge in den Bundesstaaten aufzuwerfen. Er kann demnach auch nicht die Uebereinstimmung der im Bundesrathe stattgehabten Abstimmung mit dem Inhalte der Instruktion prüfen. Hat die Abstimmung im Bundesrathe in einer bestimmten Richtung Seitens der formell gültig Bevollmächtigten stattgefunden, so ist die Abstimmung dem Reiche gegenüber gültig und wirksam. Nur nicht vertretene oder nicht instruierte Stimmen, d. h. solche, welche erklären, dies nicht zu sein, werden bei der Abstimmung nicht mitgezählt; Stimmen, welche vertreten sind und sich als instruierte gerieren, werden mitgezählt. Dass auch Letztere mitgezählt werden müssen, ist unzweifelhaft. Denn da der Bundesrath die Offenlegung der Instruktion nicht verlangen kann, ist er auch nicht in der Lage, zu konstatieren, ob überhaupt eine Instruktion ertheilt ist oder nicht. Durch das abgegebene Votum des Vertreters des Einzelstaates hat Letzterer selbst abgestimmt; die Regierung desselben hat kein Recht, nachträglich zu erklären, dass sie anders abstimmen wolle, sie hat kein Recht, ihr eigenes Votum zu desavouieren. Dass die ihre Instruction überschreitenden Bevollmächtigten nach den Verfassungen der von ihnen vertretenen Staaten und ihren heimathlichen Disciplinargesetzen verantwortlich sind, braucht nicht hervorgehoben zu werden.[1])

Dass die Uebereinstimmung zwischen dem vertragschliessenden Organ und der politischen Körperschaft eine nach allen Richtungen hin vollständige sein muss, so dass

[1]) Weitere Ausführungen in der hier beregten Frage bei Gorius, Annal. 1875, S. 540.

jede von letzterer beschlossene Aenderung eines einzelnen Vertragsartikels, mag sie nun in einem Zusatz, einer Streichung oder einer sogenannten Verbesserung bestehen, mag sie direkt vorgenommen werden oder unter dem Verlangen nach einer authentischen Interpretation sich verbergen, stets den Vertrag im Ganzen hinfällig macht, versteht sich von selbst. Denn der mit irgend welcher Modifikation angenommene Vertrag ist in That und Wahrheit verworfen, da in einem solchen Falle stets neue Verhandlungen mit dem anderen Kontrahenten nothwendig werden. Indessen unterscheidet sich doch, wie Meier mit Recht hervorhebt,[1]) ein auf solche Weise modifiziert angenommener Vertrag von einem einfach verworfenen Vertrage hinsichtlich der Wirkungen, die sich daraus für das Verhältniss des vertragschliessenden Organs und der politischen Körperschaft ergeben, sehr wesentlich.

Durch einen derartigen Beschluss ist zunächst eine feste Direktive für weitere Verhandlungen und die Aussicht auf Annahme eines in der bezeichneten Weise modifizierten Vertrages Seitens der politischen Körperschaft gegeben. Es ist aber auch möglich, dass in einem solchen Beschlusse eine bedingungsweise förmliche Genehmigung im Voraus enthalten ist, so dass eine nochmalige Vorlage später gar nicht mehr zu erfolgen braucht. Dabei wird jedoch vorausgesetzt, dass der definitive Abschluss genau und bis in die kleinsten Einzelheiten hinein mit den Beschlüssen des Landtags oder Reichstags übereinstimmt, während jede noch so kleine Divergenz zwischen den Beschlüssen der politischen Korporation und dem abgeschlossenen Vertrage, selbst wenn sie sich nur auf die Zahlen der Artikel beziehen sollte, zu nochmaliger Vorlage nöthigen würde. Unter der Voraussetzung der völligen Uebereinstimmung aber würde die verfassungsmässige Genehmigung oder Zustimmung in Form einer vorherigen Ermächtigung vollkommen genügend beschafft sein.

[1]) E. Meier, l. c. S. 224.

Ueber die möglichen Ertheilungsformen einer solchen bedingten Zustimmung oder Genehmigung ist zu vergleichen E. Meier l. c. S. 225.

IV. Kapitel.

§ 29.

Ratifikation und Kontrasignatur der Verträge des Reiches und der Einzelstaaten.

Von der rechtlichen Bedeutung der Ratifikation als dem entscheidenden Momente, in welchem die völkerrechtliche Perfektion der Verträge unter der Voraussetzung eintritt, dass die weiteren verfassungsmässigen Erfordernisse zum Abschlusse oder zur Giltigkeit gegeben sind, war bereits die Rede. Hier ist zunächst hervorzuheben, dass in den Punktationen der Bevollmächtigten die Ratifikation in der Regel ausdrücklich vorbehalten wird, bisweilen unter der Verabredung einer bestimmten Frist, binnen welcher sie erfolgen soll. Uebrigens versteht sich nach der Ansicht der hervorragendsten Autoritäten des Völkerrechts auch ohne ausdrückliche Verabredung der Vorbehalt der Ratifikation von selbst. Der Grund dieses von den Normen des Privatrechts abweichenden Princips liegt in der den völkerrechtlichen Verträgen zukommenden hohen Bedeutung, welche erheischt, dass dem Staatsoberhaupte Gelegenheit geboten wird zu prüfen, ob die Bevollmächtigten ihren Instruktionen getreu gehandelt haben, ob der festgestellte Wortlaut des Vertrages klar und deutlich dem wahren Willen des Staatsoberhauptes entspricht. Was den Zeitpunkt anlangt, in welchem die Ratifikation des Vertragsentwurfs erfolgt, so ist zu unterscheiden, ob nach dem Rechte eines Staates zum Abschluss, bezw. zur Giltigkeit der Verträge die Zustimmung anderer Organe erforderlich ist, oder ob dem Staatsoberhaupte die

Befugniss zukommt, unabhängig davon Verträge endgiltig abzuschliessen. Ist Letzteres der Fall, so erfolgt die Ratifikation nach Feststellung des Vertragsentwurfs sofort. Im ersteren Falle hingegen ist zu unterscheiden, ob die Zustimmung zum Abschluss oder zur Giltigkeit erforderlich ist.

Unter jener Voraussetzung verlangt die Verfassung, dass die Zustimmung bereits gegeben ist, ehe der Vertrag abgeschlossen, i. e. ratifiziert wird. Unter dieser entspricht es einem korrekten Verfahren, dass die Ratifikation erst erfolgt, wenn die Zustimmung gegeben ist, da ausserdem die Gefahr besteht, dass dieselbe nicht ertheilt wird und daher die Ratifikation rechtlich bedeutungslos ist. Weil indessen die Zustimmung nicht bereits zum Abschluss gefordert wird, so ist rechtlich nicht unstatthaft, dass in Erwartung der nachfolgenden Zustimmung vor deren Vorhandensein der Vertrag abgeschlossen wird.

Vergleichen wir hinsichtlich dieser Sätze die Praxis im deutschen Reiche, so lassen sich nur sehr vereinzelnte Fälle konstatieren, in welchen der Kaiser einen Vertrag ratifiziert hat, ohne dass die Zustimmung des Bundesrathes bereits vorlag; denn vor Beginn oder wenigstens vor Abschluss der Verhandlungen das Einverständniss des Bundesrathes festzustellen ist für den Kaiser Rechtspflicht und nicht die Bethätigung einer bundesfreundlichen Konnivenz, eine Ansicht, welche E. Meier vertritt.[1])

Auch die Genehmigung des Reichstags wurde regelmässig vor der Ratifikation der Verträge erholt und wenn die Vorlage an den Reichstag erst nachher erfolgte, so war die Reichsregierung sich bewusst, dass sie von dem korrekten Verfahren abwich und hielt es für ihre Pflicht, die Gründe der verspäteten Vorlage in den beigefügten Denkschriften zu entwickeln. In der Thronrede, mit welcher in der zweiten Session der 4. Legislaturperiode der Reichstag eröffnet wurde,

[1]) E. Meier, l. c. S. 292.

sagte der Kaiser mit Beziehung auf den vor erholter Genehmigung des Reichstags ratifizierten Handelsvertrag mit Oesterreich-Ungarn vom 16. Dezember 1878: «Als einen dringlichen Gegenstand Ihrer (des Reichstags) Verhandlung darf ich den am 16. Dezember vorigen Jahres mit Oesterreich abgeschlossenen Handelsvertrag bezeichnen, welcher Ihrer Genehmigung bedarf. Staatsminister von Bülow aber entwickelte in ausführlicher Rede die Gründe, welche unmöglich machten, diesen Vertrag vor der Ratifizierung dem Reichstage vorzulegen und erklärte geradezu: «Dass ohne Genehmigung dieses hohen Hauses verhandelt und abgeschlossen worden ist, müssen wir bedauern, glauben es aber gerechtfertigt durch die Lage der Sache und durch die Verantwortlichkeit, welche für uns eine entscheidende gewesen ist. Die Reichsregierung hat sich in keinem Augenblick verhehlen wollen, dass sie auf diese ihre Verantwortlichkeit vorging, sie glaubt aber in den entwickelten Gründen ihre Rechtfertigung zu finden. Ich erlaube mir hinzuzufügen, dass, als die Ratifikationen ausgetauscht wurden, der österreichisch-ungarischen Regierung kein Zweifel darüber gelassen worden ist, dass bei den Verpflichtungen, die wir übernommen hatten, ein sehr wichtiger, verfassungsmässiger Faktor fehle, nämlich die Genehmigung des Reichstags. Wir haben die Umstände, unter denen wir eben gezwungen waren, ohne dem vorzugehen während Oesterreich und Ungarn das Glück gehabt hatten, ihre legislatorischen Faktoren rechtzeitig versammelt zu sehen, zur Sprache gebracht, und die österreichisch-ungarische Regierung hat mit dem freundschaftlichen Entgegenkommen, von dem sie uns auch bei dieser Gelegenheit dankenswerthe Beweise gegeben hat, unsere Erklärung acceptiert, freilich dabei die Erwartung ausgesprochen, dass sobald als möglich, mit so wenig Zeitverlust als möglich, dieser Mangel ergänzt, und dasjenige, was fehlt, nachgeholt werden möge, um dem Ver-

trage seine volle und verfassungsmässige Sicherstellung zu geben. Diese Lage der Sache, die Erklärung der österreichischen Regierung ist einer der Gründe gewesen, um derentwillen Seiner Majestät dem Kaiser der Antrag gestellt worden ist, den Reichstag früher wie sonst vielleicht nothwendig gewesen wäre, einzuberufen. Diese Sachlage ist der Grund, warum schon jetzt der Vertrag Ihnen vorgelegt wird und zwar mit der dringenden und angelegentlichen Bitte, denselben zu genehmigen."

Schliesslich muss noch hervorgehoben werden, dass soweit Zustimmung oder Genehmigung politischer Organe völkerrechtliche Bedeutung hat, in den Ratifikationsurkunden konstatiert sein sollte, dass Zustimmung oder Genehmigung erfolgt ist. In dieser Hinsicht sind die Ratifikationsurkunden des deutschen Reiches mangelhaft. Laband entnimmt hieraus sogar ein Argument für die Richtigkeit seiner Behauptung, dass die Zustimmung des Bundesrathes und die Genehmigung des Reichstags eine nur staatsrechtliche Bedeutung hat. „Würde zum gültigen Abschluss des internationalen Rechtsgeschäftes die Zustimmung des Bundesrathes erforderlich sein, wie z. B. in der nordamerikanischen Union die Zustimmung des Senates erforderlich ist, so müsste in der Ratifikationsurkunde diese Zustimmung beglaubigt und erwähnt sein, da sie nicht nur innerhalb des Reiches (staatsrechtlich), sondern auch dem fremden Staate gegenüber (völkerrechtlich) von Erheblichkeit wäre."[1]) Grund dieser Mangelhaftigkeit der Ratifikationsurkunden ist der Umstand, dass man im norddeutschen Bunde und im deutschen Reiche das Formular der preussischen Ratifikationsurkunden, wie es dort in der Zeit vor 1848 ausgebildet worden ist, beibehalten hat, ähnlich wie man heute noch auf dem in jener früheren Zeit üblichen, obgleich unpassenden, Verkündungs-

[1]) Laband, l. c. S. 177.

modus besteht.[1]) In jener Zeit verlangte selbstverständlich die Vollständigkeit einer Ratifikationsurkunde diese Konstatierung nicht, wohl aber jetzt. Denn wenn auch die Fides publica, mit welcher der völkerrechtliche Repräsentant eines Staates gegenüber dem Mitkontrahenten in ganz eminentem Sinne ausgestattet ist, zu der zuversichtlichen Annahme berechtigt, dass diejenigen Erfordernisse, welche zur Perfektion eines Vertrages gegeben sein müssen, bereits vorliegen oder wenigstens baldigst nach der Ratifikation folgen werden, so kann doch billiger Weise der wörtliche Ausspruch verlangt werden, dass die Zustimmung des Bundesrathes und die Genehmigung des Reichstages u. s. w. vorhanden sind.

Dem völkerrechtlichen Gebrauche sowohl als den Prinzipien des konstitutionellen Staatsrechts entspricht es, dass völkerrechtliche Verträge durch die Minister gegengezeichnet werden, wodurch letztere die Verantwortlichkeit übernehmen.[1])

Für Verträge des Reichs erfolgt die Gegenzeichnung durch den Reichskanzler. Die Reichsverfassung stellt zwar im Art. 17 das Erforderniss der Gegenzeichnung allerdings nur „für Anordnungen und Verfügungen" des Kaisers auf. Es wird aber mit Recht angenommen, dass auf die Gegenzeichnung des Reichskanzlers die Grundsätze Anwendung finden, welche für die Gegenzeichnungen der Minister gelten. Sie ist daher für alle Regierungsakte des Kaisers erforderlich, mit Ausnahme der Armeebefehle und persönlichen Meinungsäusserungen.[2])

---

[1]) Vergl. in letzterer Hinsicht die Ausführungen Labands, l. c. II. S. 159; die Aeusserungen des Abg. Boretius in der Reichtagssitz. vom 25. Februar 1879; auch Roenne, Staatsrecht der preuss. Monarchie I, S. 477; Staatsr. des D. R. II, 2, S. 303; Thudichum, l. c. S. 95; E. Meier, l. c. S. 330 flg.

[1]) Vergl. G. Meyer, l. c. § 84; Gerber, Grundzüge § 33; Laband, l. c. § 64, S. 123, A. 2; Zöpfl, Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechtes § 406.

[2]) G. Meyer, l. c. S. 325.